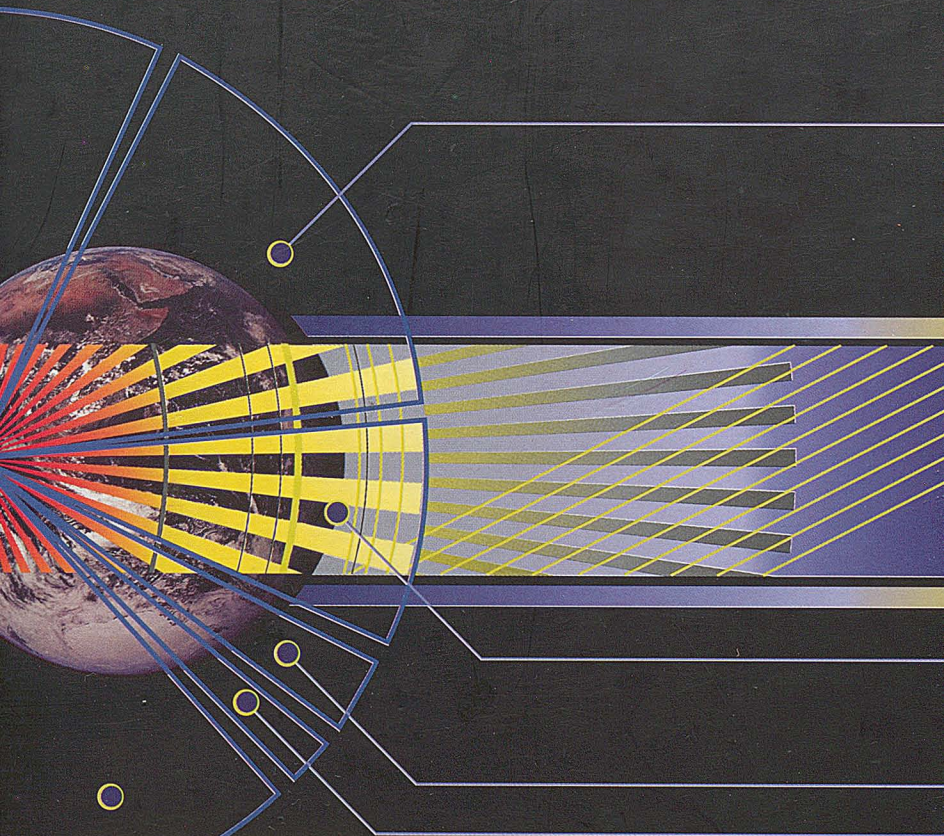
К 60-летию МГИМО

МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ

Современные международные отношения и мировая политика



ПРОСВЕЩЕНИЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО

УДК 372
ББК 66.4
С56

С-568

1070643

SV0085428

При поддержке Международного фонда *Ф. Шодиева*

Авторский коллектив

А. В. Торкунов, И. Г. Тюлин, А. Ю. Мельвиль, Т. А. Алексеева, С. А. Афонцев, В. Г. Барановский, В. Я. Белокреницкий, А. Д. Богатуров, К. П. Боришполец, И. М. Бусыгина, А. Д. Воскресенский, А. О. Галин, А. Е. Грановский, В. М. Давыдов, А. Л. Емельянов, И. Д. Звягельская, Т. В. Зонова, В. Б. Кириллов, А. А. Коновалов, А. В. Крутских, В. Б. Кувалдин, В. М. Кулагин, М. М. Лебедева, М. М. Наринский, А. И. Никитин, В. А. Никонов, Д. Н. Песков, В. О. Печатнов, С. М. Рогов, А. М. Салмин, В. И. Салыгин, А. В. Сафарян, В. М. Сергеев, Д. М. Фельдман, М. А. Хрусталев, П. А. Цыганков, Т. В. Юрьева

Ответственный редактор
член-корреспондент РАН, профессор *А. В. Торкунов*

Редколлегия

В. М. Кулагин, М. М. Лебедева, А. Ю. Мельвиль, М. М. Наринский, А. В. Торкунов, И. Г. Тюлин

Научный редактор *Т. В. Шмачкова*
Научный координатор *М. Г. Миронюк*

Современные международные отношения и мировая политика: учебник /[А. В. Торкунов, И. Г. Тюлин, А. Ю. Мельвиль и др.]; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (МГИМО — Университет) МИД России; отв. ред. А.В. Торкунов. — М.: Просвещение, 2005. — 990 с. — ISBN 5-09-014523-7.

С56

Учебник раскрывает сущность и значение долгосрочных тенденций мирового развития, эволюции структуры и системы современных международных отношений, закономерностей мирополитического развития. Особое внимание в книге уделяется проблемам безопасности, в том числе таким, как урегулирование этнополитических конфликтов, борьба с терроризмом, распространение оружия массового уничтожения. Дается детализированный обзор развития международных отношений в основных регионах современного мира, рассматриваются наиболее значимые проблемы и задачи, стоящие перед внешней политикой России.

Коллектив авторов — профессора и исследователи МГИМО, институтов РАН, Дипломатической академии, МИД России, исходя из понимания комплексности современных международных исследований, сочетал в работе над книгой исторический, политологический, экономический и правовой инструментарий.

Учебник предназначен для студентов и аспирантов, изучающих международные отношения и регионоведение, а также может быть интересен широкому кругу читателей, интересующихся мировой политикой.

УДК 372
ББК 66.4

ISBN 5-09-014523-7

ԵՊՀ գրադարան
Библиотека ЕГУ

© Издательство «Просвещение», 2004, 2005
© МГИМО (Университет), 2004, 2005
© Художественное оформление. Издательство «Просвещение», 2004, 2005
Все права защищены

ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза и окончания холодной войны международные отношения и мировая политика, высвободившиеся из жестких тисков биполярной конфронтации, стали намного более динамичными, сложными, многообразными и асимметричными. В них распадаются старые и появляются новые, подчас неожиданные взаимосвязи; возникают новые оси и узлы противоречий; меняются стратегические парадигмы. Формируется все более плотная транснациональная политическая и экономическая среда. Усиливаются наднациональные структуры, механизмы и институты. Все более активно идет процесс внедрения норм международного права в национальные правовые системы.

Попытки осмысления новой фазы в развитии международных отношений породили в 1990-е гг. немало конкурирующих концепций, своего рода «мегамоделей», претендующих на объяснение и прогнозирование сдвигов и перемен в мировой политике. Так, в первой половине прошлого десятилетия особое внимание привлекла концепция «столкновения цивилизаций», предложенная С. Хантингтоном. В настоящее время она переживает своеобразный ренессанс. С ее помощью пытаются объяснить нынешний мощный всплеск международного терроризма. В России и некоторых других странах широкое распространение получила концепция «многополярного мира». В известной мере ей противостоит неолиберальное видение мировой политики, предполагающее постепенное поглощение и растворение наций-государств в «постнациональных» процессах, структурах и образованиях. Немало говорится и о возможности возникновения «мировой либеральной империи» с центром в Соединенных Штатах Америки. Наконец, в происходящих изменениях подчас видят глубокую, но хаотическую реструктуризацию мировой политики, в которой, по крайней мере до сих пор, не обозначились устойчивые тренды развития.

Это создает немалые сложности в изучении и осмыслении мировой политики. Особенно трудно приходится студентам, только начавшим знакомиться с международными проблемами. Они впервые сталкиваются с запутанной, изменчивой и многоликой средой мировой политики, а также с несовместимыми интерпретациями происходящих в ней процессов. При этом газеты, радио и телеви-

дение обрушивают на них огромные потоки информации, нередко примитивной и тенденциозной и далеко не всегда качественной.

В этих условиях МГИМО (У) МИД России (МГИМО-Университет) поставил своей целью подготовить и предложить как студентам, так и коллегам из высших учебных заведений и академических институтов, а также практических ведомств цикл работ систематизирующего характера. Наш методологический подход состоит, прежде всего, в том, чтобы представить читательской аудитории добротное, профессиональное описание процессов, происходящих как на глобальном уровне международной системы, так и в ее ключевых региональных подсистемах. Без этого трудно, даже невозможно выработать обобщенный взгляд на главные тенденции развития мировой политики, оценить существующие и сформировать собственные концептуальные представления в этой области. Вместе с тем мы уделяли и будем уделять повышенное внимание теоретическому осмыслению происходящих на мировой сцене процессов. Мы не навязываем кому-либо свои методологические подходы, научные взгляды и исследовательские выводы. Вместе с тем мы хотим внести вклад в развернувшуюся в российском академическом и экспертном сообществе дискуссию о современных международных отношениях и путях их развития.

Предлагаемая вниманию читателей монография далеко не первый опыт МГИМО (У) МИД России в создании обобщающих трудов в области международных отношений, рассчитанных как на студенческую аудиторию, так и на преподавателей российских высших учебных заведений. Достаточно упомянуть два неоднократно переиздававшихся учебника — «Современные международные отношения» (1998, 1999, 2000) и «Внешняя политика Российской Федерации. 1992—1999 гг.» (2000, 2001). Весьма полезной оказалась и четырехтомная хрестоматия «Внешняя политика и безопасность современной России. 1991—2002». Я надеюсь, что и данная монография — «Современные международные отношения и мировая политика» — займет достойное место в российской литературе, посвященной проблематике международных отношений и мировой политики.

Мы назвали эту книгу учебником. Она действительно предназначена, прежде всего, для того, чтобы помочь студентам сформировать целостное, основанное на большом фактическом материале представление о нынешней системе мировой политики. Но, работая над книгой, мы убедились, что она может быть интересной и для «взрослой аудитории»: для преподавателей вузов, академических исследователей, практических работников. Впрочем, только чита-

тель может и будет судить о том, насколько удачно авторы книги и ее редакционная коллегия справились с взятыми на себя задачами. Я же как ответственный редактор этой книги не могу преодолеть интеллектуальное искушение и не воспользоваться возможностью высказать здесь некоторые соображения о международных проблемах, представляющихся мне наиболее важными. В чем-то мои взгляды и размышления совпадают с мнениями авторов соответствующих глав, в чем-то отличаются от них. Это — нормальная и полезная практика, сложившаяся в МГИМО-Университете, да и во всем экспертном сообществе, в последнее десятилетие. Лишь в ходе честной, открытой дискуссии и сопоставления точек зрения можно выявить ключевые особенности объекта исследования. Эта мысль кажется банальной, но, как и многие банальности, она аккумулирует частицу накопленного общественного опыта.

Задумывая этот учебник и работая над ним, авторский коллектив исходил из того, что все более глубокое включение России в мирохозяйственные связи, политические межгосударственные отношения и институты делает необходимым учет ведущих тенденций мирового развития. При этом необходимо соотнести имеющиеся теоретические понятия и схемы с реальностью складывающейся международной системы.

Формирование относительно устойчивого мирового порядка пока далеко от завершения. В мировой политике постоянно возникают новые факторы неопределенности и глубоких перемен. Совершенно очевидно, что современные международные отношения за прошедшие десять с небольшим лет завершили переход от конфронтационной биполярной модели мира к новым очертаниям. Вместе с тем нынешний миропорядок унаследовал от ялтинско-потсдамской системы послевоенного устройства значительную часть международных механизмов, и прежде всего универсальную систему ООН, целый ряд международно-правовых норм, договорных обязательств и т. д. Сосуществование нового и традиционного — один из основополагающих факторов современных международных отношений. Важно подчеркнуть то обстоятельство, что исчезновение политических основ ялтинско-потсдамского миропорядка не обрушило институционально-правовую основу старой системы, которая, как оказалось, была более прогрессивной, чем ее политико-идеологическое *alter ego*. Это обеспечило мирный (в отличие от всех предыдущих) переход от одной системы международных отношений к другой — без крупномасштабного конфликта. Не было, однако, и столь же крупномасштабного «мира», «конгресса», который закреплял бы новый миропорядок. Таким обра-

зом, в нынешней системе нет изначально установленного «стандарта», который можно было бы корректировать и ревизовать, как это было с предыдущими системами международных отношений — вестфальской, венской, версальско-вашингтонской, ялтинско-потсдамской.

При том, что контуры находящейся в процессе становления системы международных отношений еще не определились со всей четкостью, можно уверенно говорить о некоторых доминирующих тенденциях. Трагические события 11 сентября 2001 г., последовавшие за ними военные операции в Афганистане и Ираке, ядерный кризис на Корейском полуострове, очередное обострение палестино-израильского конфликта и другие крупные конфликтные ситуации свидетельствуют о том, что в первом десятилетии XXI в. возникла новая ось противоречий или, как ее называют некоторые российские исследователи, своего рода «новая биполярность». На одном ее «полюсе» концентрируются ответственные, стремящие к стабильности и процветанию государства, на другом — экстремистские режимы, не способные адаптироваться к происходящим в мире изменениям. Возникновение этой оси противоречий связано с особенностями складывающейся мировой системы.

Одна из них — сохранение неоднородности мира и одновременно его усиливающиеся интегрированность, целостность и взаимозависимость. Действительно, сегодня мировая система включает в себя не только государства с различными режимами и типами экономического и государственного устройства, но и различные культуры и цивилизации, системы ценностей и идеологии. Увеличиваются разрывы в уровнях экономического развития. При этом в различных секторах — финансовом, технологическом, военном и т. п. — есть свои лидеры, страны, находящиеся в значительном отрыве от остальных участников. В этом контексте можно говорить о многополярности мировой системы, имея в виду, прежде всего, ее плюрализм. Кстати, переходность нынешнего этапа заключается и в том, что такие употребляемые различными исследователями понятия, как «биполярность», «однополярность», «многополярность» — это лишь определенные и в значительной мере формальные фиксации распределения совокупной власти и мощи в мире, а вовсе еще не характеристика самого содержания современных международных отношений.

Политический, культурный и экономический плюрализм современного мира имеет весьма неоднозначные последствия. В частности, различные системы ценностей и политические культуры далеко не всегда мирно сосуществуют друг с другом. Напротив, ис-

тория международных отношений, в том числе история XX в., дает немало примеров того, как конфликты несовместимых ценностей и идеологий порождали конфликты политические, а последние часто перерастали в вооруженные столкновения и войны. Собственно, и вторая мировая война, и последовавшая за ней холодная война, выливавшаяся в многочисленные локальные войны в периферийных районах биполярной международной системы, были порождены в основе своей столкновением принципиально несовместимых идеологий, антагонистических ценностей и общественных систем. Нельзя не заметить, что и сегодня существуют экстремистские, агрессивные идеологии, объявляющие очередную «священную войну» всем тем, кто придерживается иных взглядов и разделяет иные убеждения.

Другая особенность современного мира — глобализация. Этот термин прочно утвердился в академическом и политическом лексиконе, но его общепризнанное теоретическое осмысление пока отсутствует. Глобализацию нередко понимают как совокупность большого числа разноплановых процессов, обусловливающих движение к новой, еще не до конца оформившейся стадии мирового развития. В этом своем качестве она охватывает практически все аспекты функционирования общества, принципиально усиливает роль внешних факторов в экономике и политике отдельных стран, приводит к становлению новых парадигм взаимоотношения личности, государства и международных институтов. На мой взгляд, такое представление о глобализации справедливо. Но, повторяю, современная научная мысль еще не выработала комплексное и сбалансированное видение глобализации, связывающее воедино ее экономические, политические и культурные аспекты.

Тем не менее некоторые особенности и проявления глобализации обозначились достаточно отчетливо. Так, многие российские и зарубежные исследователи неоднократно и совершенно справедливо отмечали, что глобализация — объективный процесс. Его невозможно остановить, он порождается глубокими необратимыми сдвигами в международном разделении труда и механизмах воспроизводства. При этом глобализация отнюдь не панацея, автоматически избавляющая человечество от бед и гарантирующая процветание. Скорее наоборот, нарастающие процессы формирования глобальной экономики и политической системы ставят все государства и общества перед все более жестким выбором: либо включиться в глобальные процессы и структуры, адаптироваться к новым условиям, либо обречь себя на отставание и стагнацию.

В практическом плане глобализация, тесно сопряженная с научно-технической революцией, расширяет возможности концентрации ресурсов в международных масштабах на наиболее перспективных направлениях. Устраняются барьеры на пути движения капиталов, технологий, информации и рабочей силы. Производство новых знаний и технологий превратилось в ключевое условие развития и модернизации. Идет процесс становления общества, основанного на знаниях, в котором товаром, орудием и предметом конкурентной борьбы, а также острого политического противоборства впервые стали результаты интеллектуального труда исследователей и ученых, новые технологии, объекты интеллектуальной собственности. Формируется охватывающая все большее число стран политическая, правовая и культурная международная среда, способствующая экономическому благосостоянию. В наибольшей мере эти преимущества глобализации доступны сообществу экономически развитых демократических государств. Одновременно многие страны так называемого «третьего мира», или «мирового Юга», пока не могут обеспечить форсированную социальную модернизацию, преодолеть культурный и политический традиционализм, овладеть новыми технологиями. В итоге и без того масштабный разрыв между развитыми и развивающимися странами нарастает.

Этот разрыв — явление далеко не новое. В последние десятилетия о нем написаны тысячи научных монографий. С целью его преодоления приняты сотни резолюций ООН и других авторитетных международных организаций, предприняты интенсивные, но в конечном итоге безрезультатные усилия как на национальном, так и на межгосударственном уровне. Не рассматривая здесь эту проблему по существу, хотел бы обратить внимание на два ее аспекта, представляющиеся мне весьма важными.

Во-первых, невозможно преодолеть отсталость просто перекачивая ресурсы, например в виде помощи, из экономически развитых стран в развивающиеся. Необходимы не только освоение современных технологий, но и глубокие перемены в политической и экономической культурах, адаптация правовых норм и общественных институтов к современным условиям и требованиям. Во-вторых, не могу согласиться с так называемой теорией «золотого миллиарда», предполагающей, что в современном мире существует одна основная линия разлома, отделяющая сравнительно небольшую группу развитых государств от всех остальных стран планеты. На самом деле зона развитых в экономическом отношении государств с высоким уровнем жизни имеет тенденцию к расширению. В процессы экономической, политической и культурной модернизации

втягиваются все новые общества и социальные группы. Увеличивается число государств, выбирающих демократический тип политического устройства. Но вместе с тем растет количество государств, именуемых «несостоятельными» или «несостоявшимися» (англ. *failed states*). Уровень жизни там крайне низкий, а правящие группы оказываются не в состоянии обеспечить элементарный правопорядок и удовлетворение основных потребностей населения. Иными словами, кажущаяся на первый взгляд однородной зона «третьего мира» в действительности представляет собой подвижную совокупность государств и обществ, находящихся на очень разных уровнях экономического, политического и социального развития.

В частности, после окончания холодной войны образовалась группа государств, которые уже вовлечены в становление глобальной экономики и глобальных институтов, но пока еще не готовы к активному участию в них. Многие из них относятся к так называемому исламскому миру. В ряде этих стран возникает сопротивление переменам. Во многом оно исходит от традиционных слоев, в том числе элит, которые не способны адаптироваться к новым условиям. Суть в том, что включение в глобализацию, ставшее необходимым условием развития, невозможно без модернизации политических, социальных и правовых норм, институтов и процедур, вообще всей системы социальных отношений. Но это приводит к разрушению традиционных культур, идеологий и институтов, снижению статуса традиционных групп, в том числе элитных, их постепенному исчезновению.

В идеологическом плане сопротивление переменам чаще всего выражается в обращении к экстремистским доктринам, идеализирующим прошлое, видящим в происходящих в мире изменениях моральную деградацию. В политическом плане оно часто сводится к попыткам изолировать общество от внешней среды. Такая изоляция, даже частичная, неизбежно приводит к накоплению кризисных явлений. В итоге возникает потребность направить нарастающее раздражение масс вовне, нацелить его на те страны и регионы, которые либо являются символом и источником перемен, либо по иным причинам вызывают недовольство и даже ненависть значительных социальных групп. Такая стратегия нередко получает поддержку масс. Мифологизированное сознание традиционного общества всегда склонно искать причины собственного неблагополучия в действиях внешних «злых сил».

В предельном варианте сопротивление переменам может вылиться в силовую конфронтацию. Нехватка военной мощи предопределяет то, что главным оружием экстремистских сил и режимов

становятся террористические акции. Масштабы их возрастают, и, что еще опаснее, террористы могут прибегнуть к ядерному, химическому или биологическому оружию. Терроризм как стратегия привлекателен для его организаторов, в частности, тем, что при надлежащем исполнении террористические удары способны деморализовать развитые страны, весьма уязвимые и в технологическом, и в психологическом отношениях.

Конфликты, возникающие вдоль новой глобальной оси противоречий, стимулируют распространение оружия массового уничтожения. Обретение такого оружия может существенно укрепить позиции экстремистских режимов и движений. Ядерное оружие действительно способно в ряде ситуаций нейтрализовать подавляющее военное или военно-техническое превосходство противной стороны. Это — крайне опасная перспектива, ибо в результате распространения ядерного оружия снижается так называемый «ядерный порог» и возрастает вероятность применения ядерного оружия, в том числе в превентивных ударах.

В результате в ближайшие десятилетия человечество будет сталкиваться с такими угрозами, как все более опасный международный терроризм, распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, транснациональная преступность. Эти угрозы неразрывно связаны с появлением в последнее десятилетие «несостоятельных» государств, а также образованием неподконтрольных легитимным национальным правительствам «серых» зон и районов. В некоторых из них возникли своего рода непризнанные, нелегитимные государства, другие просто находятся под контролем преступных группировок. Последние заняты наиболее опасными криминальными промыслами — наркобизнесом, торговлей оружием, отмыванием денег и незаконным перемещением людей, там находят убежище международные террористические организации.

Есть и другая точка зрения на причины нового длительного глобального конфликта. Он рассматривается, прежде всего, как противостояние «имущих» и «неимущих», «привилегированных» и «дискриминированных» наций. Если это справедливо, то его предотвращение и смягчение требует, учитывая масштабы нищеты в современном мире, массированного перераспределения материальных ресурсов в пользу отсталых и бедных регионов. Но оснований ожидать крупного притока ресурсов в «бедные» регионы нет. И поэтому вырисовывается тревожная, но, видимо, неизбежная перспектива длительного противоборства с экстремистскими силами, движениями и режимами.

Складывающаяся на международной сцене ситуация предопределяет важные особенности внешнеполитической стратегии ответственных государств, в том числе России. Высшее политическое руководство нашей страны ясно видит новые опасности. Президент В. В. Путин неоднократно подчеркивал, что отношения между государствами определяются в современном мире угрозами глобального масштаба — международным терроризмом, распространением оружия массового уничтожения, территориальными и региональными конфликтами, распространением наркотиков. Осознание этих опасностей помогло российской внешней политике в начале нынешнего десятилетия преодолеть намечавшийся кризис в отношениях с ведущими западными странами, прежде всего с США. Сразу после трагических событий 11 сентября 2001 г. Президент В. В. Путин недвусмысленно обозначил позицию Москвы в надвигающемся глобальном противоборстве: Россия на стороне ответственных государств, готова вместе с Соединенными Штатами и другими западными странами бороться против новых угроз. Из этого вытекает важнейшая (разумеется, далеко не единственная) задача внешней политики России — полноценное и конструктивное участие в формировании эффективной международной коалиции ответственных государств, способных совместными действиями нейтрализовать указанные выше угрозы.

Выдвижение в начале десятилетия обновленной, прагматичной стратегической концепции позволило России вывести из тупика отношения с США. Вместо потерявших в итоге всякий смысл споров о сохранении Договора по ПРО Россия и США заключили юридически обязывающее соглашение о сокращении стратегических наступательных потенциалов. Были подписаны и другие основополагающие документы, в том числе Декларация о новых стратегических отношениях России и США. Это — невиданный прежде по своему потенциалу документ. Если его положения будут реализованы, отношения России и Соединенных Штатов Америки действительно выйдут на уровень стратегического партнерства.

Положительный сдвиг в российско-американских отношениях помог решению других сложных проблем, накопившихся к началу XXI в. в российской внешней политике, прежде всего в отношениях с НАТО. Был создан Совет Россия — НАТО. Обозначены основные направления сотрудничества России и Североатлантического альянса: совместное противодействие международному терроризму, распространению оружия массового уничтожения и средств его доставки, транснациональной преступности. Это сотрудничество

основано на практически едином восприятии важнейших угроз международной и национальной безопасности.

Разумеется, формирование новых отношений России и западных государств не обходится без сложностей. Одним из примеров этого могут быть разногласия между Россией и США в связи с войной в Ираке, которая вызвала серьезный, хотя и кратковременный кризис в российско-американских отношениях. Причин тому несколько. Прежде всего, было бы верхом наивности ожидать, что переход от холодной войны, когда руководители бывшего СССР и западных стран смотрели друг на друга, образно говоря, через экраны радаров систем предупреждения о ракетном нападении, будет кратким и гладким. Долгие десятилетия противостояния оставили тяжелое эмоциональное и интеллектуальное наследство как в России, так и у наших новых партнеров по антитеррористической коалиции. Нельзя не заметить, что и в России, и в США существуют мощные военно-промышленные комплексы, адаптация которых к новым условиям весьма сложна. Наконец, внешняя политика во всех странах неразрывно связана с политикой внутренней. И поэтому те или иные повороты в ситуации, складывающейся на национальной политической сцене, например в связи с выборами, могут неблагоприятно сказываться на внешнеполитической линии.

Важно и другое обстоятельство. Партнерство России и США, России и НАТО, России и Европейского союза отнюдь не означает, что их интересы всегда и во всем совпадают. Не могут быть идентичными и представления о путях и способах преодоления возникших на мировой сцене угроз. В частности, в связи с войной в Ираке обострились разногласия между США и рядом их европейских союзников относительно роли военной силы в противодействии терроризму и экстремистским режимам. Это ставит и перед Россией, и перед нашими западными партнерами важную задачу: научиться вести дела так, чтобы неизбежные и естественные расхождения интересов и позиций по отдельным проблемам не перерастали в кризисы и не ставили под вопрос сотрудничество как таковое.

Не могу не сказать еще об одном факторе, который играет все большую роль в формировании новой системы международных отношений, — выходе на международную сцену нового игрока «первого уровня» — Китая. Эта страна находится сегодня на стадии «взлета» и ориентируется на высокие темпы экономического роста, реализацию крупномасштабных проектов. «Взлет» Китая является одним из двух самых значительных (наряду с распадом СССР) явлений в международных отношениях последней четверти XX в. Это явление оказывает огромное воздействие и на характер междуна-

родных процессов начала XXI в. Сегодня еще до конца не ясно, как будет трансформироваться система международных и региональных отношений под воздействием все более четко формулируемой позиции Китая и под влиянием международной составляющей его национальных интересов. Экономический рост Китая стал важнейшим фактором развития мировой экономики, однако он поставил ряд острых проблем, имеющих огромное значение для внутреннего развития этой страны: выбор направления и темпов политической реформы, выбор путей преодоления экологических и демографических проблем, включая миграцию, поддержание суверенитета и территориальной целостности Китая, особенно в контексте сепаратистских тенденций в Тибете и Синьцзяне, а также комплекс проблем, связанных с Тайванем. Уже сегодня ясно, что вектор развития Китая и мировидение этой страны в высокой степени структурируют состояние международных отношений в «азиатской половине мира», оказывают растущее воздействие на глобальные процессы. В этих условиях развитие отношений доверительного партнерства стратегического характера между Россией и Китаем имеет принципиальное значение и для стабильного поступательного развития России, органичного включения районов Сибири и Дальнего Востока в интеграционные процессы, протекающие в АТР. Однако в немалой степени эти отношения будут влиять и на формирование архитектуры нового миропорядка.

Адаптируясь к складывающейся в XXI в. международной ситуации, Россия, как и все другие страны, сталкивается также с иным комплексом проблем. Растущие угрозы высвечивают необходимость создания эффективных международных механизмов, позволяющих координировать действия государств, в том числе в области обеспечения безопасности. Было бы естественным, если бы эту роль могла выполнять ООН. Однако эта организация оказалась в глубоком кризисе, что признает, например, ее Генеральный секретарь Кофи Аннан. Выход из него требует, судя по всему, серьезной корректировки Устава ООН. Но как только проблема пересмотра Устава перейдет в практическую плоскость, возникнут острые разногласия между различными группами государств-членов ООН. Подобные разногласия могут вообще заблокировать ее работу.

В этих условиях все острее встает вопрос о том, чтобы ООН была дополнена иными институтами, способными вырабатывать единую позицию ведущих держав мира, которая затем могла бы, если это необходимо, утверждаться Советом Безопасности ООН.

Необходимо также адаптировать международное право к новым условиям. В последнее время в системе международного права

выявились многие недостатки и противоречия. В условиях стремительно меняющегося мира должна меняться и система международного права. В частности, она должна учитывать новое соотношение национального суверенитета и полномочий международных структур. Необходимы обновленные правовые нормы, позволяющие эффективно бороться с терроризмом, в том числе его юридически точное определение. Требуются упрочение и, возможно, ужесточение правовых основ режимов нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки. Встал вопрос о разработке процедуры и критериев, которыми должны руководствоваться государства, предпринимая превентивные силовые акции.

Подводя итог сказанному, хотелось бы заметить, что сложившаяся на международной сцене обстановка создает для России новые возможности в обеспечении национальной безопасности. Кроме того, отсутствие угроз традиционного типа позволяет концентрировать ресурсы нашей страны на глубоких социально-экономических преобразованиях, осуществить необходимую реформу военной организации государства, решить другие актуальные проблемы российского общества. Но реализация этих возможностей может быть блокирована, если сохранятся стереотипы, сформировавшиеся в период холодной войны.

Представляя эти соображения и размышления на суд читателей, надеюсь, что они стимулируют интерес к дальнейшему чтению этой книги. Надеюсь также, что читатели найдут в ней ответы на некоторые вопросы, стоящие перед российскими международниками, перед всеми, кто интересуется внешней политикой нашей страны. И последнее. Мне как ректору МГИМО (У) МИД России отрадно, что большая часть авторов монографии либо работают в Университете, либо активно сотрудничают с ним, либо в свое время его окончили. Это — еще одно свидетельство того, что МГИМО-Университет остается одним из ведущих научных центров России.

Ректор МГИМО (У) МИД России
член-корреспондент РАН,
проф. ***А. В. ТОРКУНОВ***

Часть I

Общие проблемы современной мировой политики

Раздел 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Глава 1

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАПАДНЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ИССЛЕДОВАНИЯМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

П. А. Цыганков

Исследования международных отношений[1] отличаются рядом особенностей, одна из которых состоит в том, что они сопровождаются спорами, взаимной критикой разнообразных подходов. В основе такой многоликости — сложность самого объекта, находящегося в процессе постоянных изменений. Его противоречивая природа затрудняет попытки найти хотя бы относительные повторяемости, выявить пусть и не очень долгосрочные тенденции, представить будущее, даже если оно выглядит недостаточно определенным. Возрастающая настойчивость

[1] Современная теория международных отношений преимущественно западная дисциплина, прежде всего американская. Это не значит, что за пределами США и Западной Европы отсутствуют теоретические исследования в сфере мировой политики. Напротив, после холодной войны международно-политическая наука всюду находится на подъеме, в том числе в нашей стране, где за последние десять с небольшим лет появился ряд интересных работ в данной области, в частности, таких авторов, как А. Д. Богатуров, К. С. Гаджиев, Н. А. Косолапов, М. М. Лебедева, А. А. Сергунин, М. А. Хрусталев, И. Г. Тюлин и многих других. Формируются научные школы в региональных университетах, заметны публикации молодых исследователей. Но все же отечественные исследования в области международных отношений вызывают гораздо больший интерес с точки зрения представленной в них конкретной проблематики, политических оценок, анализа событий и т. п. В плане собственно теории российская наука, за небольшими исключениями, пока еще не вышла за пределы стадии «парадигмы освоения» (выражение А. Д. Богатурова) общемировых достижений. В данной связи обзор отечественных исследований, посвященных теории международных отношений, — самостоятельная тема, требующая специального рассмотрения (см. об этом: *Тюлин И. Г.* Исследования международных отношений в России: вчера, сегодня, завтра // Космополис: Альманах. — 1997).

таких стараний поощряется развитием самого исследовательского объекта и увеличением влияния международных отношений, мировой политики и глобальных процессов в целом на жизнь каждого общества и любого человека. Изучение международных отношений все лучше оснащено в методологическом и техническом планах и приобретает более изощренное интеллектуальное содержание. В то же время и сегодня их общая теоретическая картина выглядит еще довольно смутной, а в тех случаях, когда ее очертания приобретают какие-то четкие контуры, она нередко остается односторонней, отражая идейные, концептуальные и иные предпочтения авторов. Позволительно ли сказать, что развитие международных исследований приближает нас к пониманию смысла происходящего в мире, вооружая знанием законов его развития и, следовательно, предвидением дальнейшей эволюции? И напротив, возможно, правы те, кто полагает, что мы никогда не подступимся к разгадке великой тайны природы международных отношений и глобального развития в целом.

Крупнейшие события и процессы международной жизни XX и начала XXI в. (образование ООН, развитие интеграционных процессов в Европе, Америке и Азии, распространение свободной торговли почти на весь мир, наконец, нарастание экономической, политической и культурной глобализации) дают известные основания говорить о существовании определенных закономерностей. Одновременно некоторые из них напоминают о том, что международные отношения остаются во многом сферой непредустановленности и непредопределенности, а ее закономерности имеют чаще всего стохастический характер и каждая тенденция наталкивается на своем пути на множество контртенденций. Обернулся уже «классикой» пример того, что крупнейшие события мировой истории конца XX в. застали теорию международных отношений (ТМО) врасплох: она не сумела предсказать падение Берлинской стены, окончание холодной войны и исчезновение СССР[1].

Значит, одна из функций теории международных отношений — предотвращать аналитиков от чрезмерной самоуверенно-

[1] Правда, некоторые «мир-системщики» предугадали окончание холодной войны, полагая, что «полупериферия», представленная СССР, вряд ли сможет сопротивляться напору капиталистического «центра». Еще в 1980-е гг. они писали, что СССР перейдет из «полупериферии» в «периферию», а США войдут в серьезные экономические противоречия с Европой (см., напр.: *Amin S., Arrighi G., Frank A. G., Wallerstein I.* Dynamics of global crisis. N. Y., 1982). Все же это были скорее исключения, тем более что сама мир-системная теория отнюдь не представляла собою господствующее течение в ТМО.

ԵՊՀ ԳՐԱԴԱՐԱՆ
Библиотека ЕГУ

сти и скоропалительных оценок, а практиков — от поспешных и масштабных действий, основанных на тех или иных экспертных выводах или рекомендациях.

В данной связи особо важен спор, разгоревшийся еще в конце прошлого века между приверженцами рациональной теории, призванной вооружить нас знанием основных тенденций международного развития, и сторонниками противоположной позиции, настаивающими на ограниченности рационализма, на односторонности, относительности и неполноте любых подобных исследовательских подходов. В международно-политической науке он получил название «спора рационализма и рефлективизма».

Спор рационализма и рефлективизма

С 1980-х гг. в международно-политическую теорию проникают сомнения в эффективности любого метода, в основу которого заложена вера в рациональное знание, в возможности выявления отчетливых тенденций международного развития. Все больше распространяется здесь *рефлективизм* — теоретическое направление, которое возникает как реакция на недостатки западного рационализма как специфического наследия Просвещения в сфере познания. В более узком смысле он противопоставляет себя позитивизму, или *problem-solving theory* (англ., теория решения проблем; выражение К. Уолтса).

Идейные истоки и основные проявления рефлективизма связаны с постмодернизмом, критической теорией[1] и конструктивизмом. Подробнее об этих направлениях[2].

В анализе международных отношений ***постмодернизм*** опирается на философские работы таких французских постструктуралистов, как М. Фуко, Ж. Деррида, Ж. Лакан, Ж. Лиотар, Ю. Кристева, Р. Барт, Ж. Бодрийяр и др. Приверженцы постмодернизма в международно-политической науке (Р. Эшли, Дж. Дер Дериан, М. Шапиро, Р. Уолкер и др.) настаивают на том, что рационализм — не лучший подход к осмыслению международных отношений, ибо они полны неопределенности, зависят не только от объективных процессов, но и от предпочтений самых разных лиц с присущими им ценностями, идеалами, предрассуд-

[1] Положения критической теории изучаются в разделе о марксистской парадигме. Это связано с фактическим совпадением представителей и основного содержания данной теории и постклассического марксизма.

[2] Иногда их рассматривают как постмодернистский, критический и традиционный варианты конструктивизма.

ками и т. п. С точки зрения постмодернистов, международные отношения — это не только результат и процесс политических и иных действий. Одновременно они являются продуктом нашего познания, присущих ему исследовательских средств, используемого языка и зависят от интерпретации соответствующих текстов. В итоге они не существуют в качестве неких независимых «объектов» помимо воспринимающего и творящего их «коллективного субъекта».

Главный упрек, который постмодернизм выдвигает фактически против *всех* парадигм и теорий, состоит в том, что они пренебрегают отношениями между языком, познанием и властью. При этом любое стремление к концептуализации, попытки создания категориального аппарата, определения понятий подвергаются сомнению и критике как возврат к рационализму. Бросая вызов самым фундаментальным основам познания, касающимся происхождения и содержания понятий знания, истины, значения и т. д., т. е. выступая с резкой критикой фундационализма, постмодернизм привлекает идеи генеалогии, деконструкции текстов, анализа дискурса, смысловой структуры и т. п.

Так, под фундационализмом постмодернисты понимают приверженность научного сообщества неким аксиоматическим истинам, на совокупности которых строится научное знание. Постмодернисты критикуют ведущие элементы фундационализма: рационализм с его картезианской верой в познающие возможности разума; платонизм, признающий истину подлинным смыслом человеческого бытия; позитивизм с его детерминизмом и опорой на естественные факты; наконец, сциентизм, убежденный в том, что основой всякого знания является наука.

Содержание термина «генеалогия», происходящего от Ф. Ницше, понимается постмодернистами как учение об истоках формирования дискурса. Возьмем такой дискурс, как «нормы». По мнению постмодернистов, обычные рассуждения по поводу роли норм в международных отношениях идут в терминах «отрицательной логики». В ее рамках если реализм и либерализм непригодны для обсуждения такого феномена, как разное поведение новых независимых государств после распада СССР или же, напротив, одинаковое поведение государств в непохожих обстоятельствах, то необходимо найти нечто иное, например, доминирующие в них нормы, которые могут объяснить подобные различия и совпадения. Кроме того, если реализм не способен объяснить, почему во второй мировой войне не использовалось химическое оружие, хотя логика противоборства интересов и сил

это вполне допускала, то в рамках «отрицательной логики» истолкование можно найти в том, что к данному периоду в международных отношениях уже существовали определенные нормы, которые не разрешали подобное поведение (применение запрещенного межгосударственными конвенциями химического оружия). Однако, с точки зрения сторонников генеалогии, оба объяснения недостаточны: мало указать на нормы как таковые, важно проследить, откуда они взялись и как формировались, каковы причины их устойчивости (которые могут корениться в особенностях языка, культуры, истории и т. п.) и в состоянии ли они изменяться (по взглядам постмодернистов, по крайней мере часть их — так называемые конститутивные нормы — варьируется в зависимости от исторического контекста). То же говорят и относительно идентичности. Неореалисты не отрицают ее роли в международных взаимодействиях. Однако они понимают идентичность как данность, не претерпевающую никаких трансформаций, и связывают различие в национальных интересах не с изменениями, а с факторами материального порядка, прежде всего анархической военно-силовой структурой международных отношений. Постмодернисты же считают, что как идентичности, так и интересы имеют интерсубъективный характер, зависят от взаимодействия акторов и от структур международной системы.

В основе постмодернизма — анализ проблем языка и дискурса международных отношений, а также истоков и оснований наших интерпретаций окружающего мира. Теории, концепции, понятия и идеи выражаются через соответствующие тексты. Последние же с точки зрения постмодернизма не приближают нас к пониманию или объяснению «реального мира», а наоборот, вводят в заблуждение. Поэтому мы должны не столько использовать тексты в попытках исследовать мир, сколько исследовать те интерпретации мира, которыми эти тексты являются. Тогда мы сможем понять исторические, культурные и лингвистические реальности, заложенные в основу сконструированного в них мира. В данной связи такие понятия, как «государство», «национальные интересы», «суверенитет», «территориальность» и т. п. являются, согласно постмодернистам, не более чем своего рода «метафорами».

К методам исследования интерпретации относится *деконструкция* текста, которую предложил Деррида. Американский международник Эшли применил его для анализа работы одного из основоположников неореализма, Уолтса, «Человек, государство и война». Эшли отмечает, что в интерпретации Уолтса понятие

человека всячески противопоставляется понятию войны. «Человек» Уолтса — «хорошо отграниченная рациональная идентичность». «Война» же являет собой и собственно войну, и пространство международных отношений в целом. Она является «случайной областью истории, которая ускользает от контролирующего влияния аргументированных рассуждений человека и... известна поэтому как опасная, насильственная и анархическая». Тем самым Эшли показывает, что в основе подхода Уолтса — семантическая оппозиция «человек/война», в которой термину «человек» отдается явный приоритет по отношению к термину «война». Кроме того, категория «война» является вторичной, тогда как категория «человек» — первична: «Человек рассматривается как определяющая и изначально присутствующая рациональная идентичность. Война же известна лишь в терминах недостатка этой рациональной идентичности, т. е. как совершенно иная область, которая должна быть подчинена главному термину рассуждения — человеку».

Деконструкция текста Уолтса приводит Эшли к выводу о том, что в анализируемой им работе рациональность западного человека достигает своего приоритетного статуса путем ее противопоставления хаосу, каковым является война. Иначе говоря, для утверждения своего превосходства рациональность человека нуждается в хаосе. Без непредвиденных обстоятельств, не поддающихся контролю, которые составляют область историчности и войны, человеческая рациональность не имела бы перед собой никакой героической задачи, ее значение не было бы столь велико, а ее наличие и важность — настолько ясными. Это означает, что война расширяет, облагораживает и делает возможным суверенитет. «Факт» нашей суверенной рациональности является, таким образом, относительным. Он не существует без хаоса, без войны как его необходимой и неизбежной противоположности. Значит, цель деконструкции Эшли состоит в том, чтобы показать: для формулирования выводов относительно причин вооруженных конфликтов Уолтс не столько исследовал данные, почерпнутые из реальности, сколько интерпретировал их на основе имеющейся у него концепции истории.

Постмодернисты нередко привержены к изобретению труднообъяснимых неологизмов, демонстративному отрицанию всего накопленного знания, к агностицизму, релятивизму, абсолютизации «конструирующей мир» роли языка и т. п. Сверх того, представители данного разнородного течения не стремятся нарисовать сколько-нибудь целостную картину международных отно-

шений, поэтому ему трудно дать единое определение, объединяющее все его варианты.

В то же время постмодернистская критика наиболее распространенных в ТМО подходов обращена к ее самым уязвимым сторонам. Постмодернисты продолжают указывать на этноцентризм западной международно-политической теории как дисциплины, отражающей видение «белого богатого мужчины Запада» (С. Смит), подчеркивают неприемлемость американоцентризма и связанной с ним «глухоты к восприятию внешнего мира и идей других», присущей многим американским теоретикам (С. Стрендж). В связи с этим постмодернизм более чем какая-либо из парадигм МО открыт для постановки и осмысления важнейших морально-этических вопросов мировой политики, таких как роль и ответственность Запада и «ориенталистского» дискурса Современности за возникновение войн, конфликтов и разобщенности в мире.

Согласно одному из центральных положений постмодернизма, международные отношения, как и вся социальная реальность, — это результат наших собственных мыслей и действий. Социальная действительность не существует «сама по себе», независимо от нашего познания и используемых методов. Поэтому парадигмы, теории, понятия, методологии, банки данных и т. п. не столько инструменты познания, сколько орудия *конструирования* международной реальности; они не столько отражают, сколько *создают* международные факторы, события, нормы и процессы. Данное положение стало основой концептуальных построений *конструктивизма*.

Отсчет вступления ***конструктивизма*** в самый центр теоретических споров в международно-политической науке принято вести с 1989 г., когда в издательстве Университета Южной Каролины вышла работа Н. Онафа «Мир нашего создания: правила и правило в социальной теории и в теории международных отношений», в которой автор впервые использовал сам этот термин. Двумя годами раньше А. Вендт поставил в центр своего анализа ключевую для конструктивизма проблему *интерсубъективности*. Последнее десятилетие XX и начало XXI в. — годы бурного развития этого нового течения в международно-политической науке. Обращение к ранее слабоизученным сторонам международной жизни, новизна и оригинальность выдвигаемых положений, критика традиционных парадигм вместе со стремлением найти с ними определенные компромиссы — все это довольно быстро снискало конструктивизму растущее признание в научном со-

обществе. Конструктивисты в международно-политической науке (кроме вышеназванных Онафа и Вендта, к ним относят таких ученых, как Э. Адлер, М. Барнетт, О. Клотц, Ф. Кратоквил, Т. Кристиансен, М. Финнемор, Дж. Чекел, Т. Хопф и др.) опираются на выработанные значительно раньше в трудах П. Бергера, Т. Лукмана, Э. Гидденса и других социологов положения теории социального конструирования реальности, на традиции социологических подходов к исследованию международных отношений, развиваемые в рамках «английской школы» (М. Уайт, Х. Булл, Р. Джексон и т. д.), а также на наработки французской социологии международных отношений (главным образом школа Б. Бади и М.-С. Смутс). Вместе с тем конструктивисты широко используют положения неолиберальных сторонников нормативной теории международных режимов (Р. Кеохейна[1], Дж. Ная и др.) и школы международного права (М. Мак-Дугал), настаивающие на роли выработанных самими акторами норм и правил в структурировании международной жизни; исследования институционалистов, обвиняющие реалистов в антиисторизме и в неспособности объяснить изменения в характере международных отношений (Дж. Рагги, Ф. Кратоквил); наконец, наработки критической теории (С. Гилл, Р. Кокс, Э. Линклейтер, М. Хоркхаймер) и неомарксизма (И. Валлерстайн).

В эпистемологическом плане конструктивисты выступают против крайностей «индивидуализма», которые допускают, с их точки зрения, классические реалисты и классические либералы, а также против холизма неомарксистов и против «тонкого» идеализма неолибералов. Иначе говоря, если классические реалисты, по мнению конструктивистов, переоценивают роль акторов в ущерб структурам, то неомарксисты («мир-системщики»), наоборот, недооценивают влияние акторов на трансформации международной системы и ее структур. Кроме того, классический марксизм, неомарксизм и неореализм, которым свойствен холизм (хотя неореализму он присущ лишь отчасти), характеризуются материализмом: неомарксисты, например, исходят из примата мировой экономики, а неореалисты оценивают структуру международной системы как распределение материальных возможностей в условиях анархии. В свою очередь, либерализму (и отчасти неолиберализму) свойствен идеализм (но не признание роли культурных факторов и норм). Таким образом, с одной стороны, холизм сочетается с материализмом, а с другой — индивидуализм

[1] В другом написании Кохейн или Кохэн.

с идеализмом. Конструктивисты предлагают третью позицию, состоящую в том, что необходимо исходить из холизма в сочетании с идеализмом.

В смысле онтологии это означает новую трактовку одного из основных вопросов теории международных отношений — о самой их природе. Соглашаясь с тем, что она сохраняет анархический характер, представители традиционных парадигм по-разному толкуют его происхождение: реалисты и неолибералы считают, что в основе анархии лежат действия «агентов» (государств), а неомарксисты и неореалисты полагают — эти действия, напротив, детерминированы структурами (в частности, «мир-экономикой» и принуждениями/ограничениями, связанными с распределением силы). Конструктивисты выдвигают альтернативное мнение: акторы взаимно формируют поведение друг друга (они здесь вводят особое понятие — англ. *co-constitution*). Они располагают определенной — и довольно значительной — «свободой воли» по отношению к структурам. Вместе с тем эти последние серьезно влияют на процесс взаимного формирования акторами поведения друг друга, хотя и не детерминируют его. Причем поведение акторов складывается под воздействием не только материальных, но и нематериальных структур, таких как верования, убеждения, восприятия и идеи. Государства — культурные сущности, способные на решительные действия в отношении внешнего мира, которому они приписывают некий смысл. Именно эта их способность и порождает социальные факты, которые зависят от согласия акторов, от создаваемых ими институтов — иначе говоря, от идеальных феноменов. В отличие от рационалистов, говоря об институтах, конструктивисты акцентируют социальные и познавательные, а не структурные и принудительные аспекты, понимая институты как правила, нормы, культуры и другие социальные характеристики поведения акторов и международно-политической жизни в целом.

Исходя из вышеописанных положений, Т. Брасспенинг формулирует две аксиомы конструктивизма. Согласно первой из них, в основе международного поведения государств лежит тот смысл, который они придают объекту своего поведения — структурам и другим акторам, оценивая их как дружественные, враждебные, нейтральные и т. п. По второй аксиоме, международная система — составная часть общества государств, особенностью которого является функционирование с опорой на совокупность совместно принятых и регулирующих международную жизнь правил, ценностей и институтов. В итоге оказывается, что правила, прин-

ципы и нормы поведения создаются — *конструируются* — самими акторами. Одна из самых известных статей Вендта так и называется: «Анархия — это то, что создают сами государства...» Каким образом это происходит?

Конструктивисты описывают данный процесс при помощи уже упоминавшихся понятий, являющихся в известной мере одинаковыми для всех течений рефлективизма: *интерсубъективность* — как общее понимание, единство идей в области международных отношений, которые разделяют руководство государства и члены общества; *идентичность* — как воображаемое сообщество, самопредставление, самовосприятие и отличие себя от Другого. При этом если одни из конструктивистов (например, П. Катценштейн) трактуют идентичность как факт, или данность, то для большинства других она представляет собой то, что формируется во взаимодействии и постоянно переформулируется в отношениях со «значимым Другим». Последний может иметь как позитивный образ (на него хотят быть похожим, с ним желают сотрудничать), так и негативный (от него намерены отмежеваться).

Государство может располагать множеством идентичностей: сильное, суверенное, демократическое и т. п. Они сосуществуют не только как совокупности представлений, которые имеют о государстве его руководство, политическая элита, структуры гражданского общества и т. п., но и как все время меняющийся результат непрерывного соперничества тех представлений, что стремятся внести в общественное сознание СМИ, различные политические силы, государственные органы и т. п. В тот или иной исторический момент доминирует одна из таких конкурирующих идентичностей, но каждая из них конструируется на основе как внутренних, так и внешних источников; всякая основана на представлениях о себе и о Других; любая испытывает влияние распространенных в обществе ценностей, убеждений и т. п.

Идентичности выполняют две важные функции в международных отношениях. Они дают актору представление о том, кто для него является «значимым Другим», и наоборот, — об интересах и предпочтениях тех или иных субъектов, сказывающихся на их поведении в некоей области. Тем самым идентичности делают международные отношения *предсказуемыми* (естественно, в тех пределах, в каких это возможно в столь непредустановленной сфере человеческих взаимодействий). Государства понимают друг друга через идентичности, которые они приписывают друг другу и себе самим. Сверх того, государство может и не быть

«хозяином» своей идентичности. Только взаимодействие позволяет акторам тестировать сконструированные на этом пути образы. Структурные принуждения, с одной стороны, и взаимодействия акторов — с другой, взаимно влияют друг на друга: первые не существуют без воздействия осознаваемых вторыми мотивов и причин своих действий. Это означает, что интересы — продукт идентичности, а сама она имеет не сущностный, не изначальный, не имманентный, а соотносительный характер.

С точки зрения конструктивистов, смысл миру придают нормы, правила, культуры, ценности и идеи, т. е. идеальные факторы, которые и являются в итоге первичными. При этом именно рассмотрение их как *интерсубъективных* позволяет понять, что их нельзя свести к индивидуальным верованиям и ценностям (например, нормы есть по существу *разделяемые* способы поведения). В свою очередь, будучи материальными, институты и «структуры» являются в своей основе социальными конструкциями, включающими одновременно дискурсы и формальные организации (Вендт). Точно так же цели и поведение агентов обусловлены институциональными рамками и другими акторами. В конце концов все виды государственных акторов конкурируют друг с другом в борьбе за приоритет определенных норм. Институты — это формальные организации, создаваемые для распространения норм как результатов социальных соглашений. Они не существуют вне идей акторов, их представлений о том способе, которым функционирует мир. Из-за этого общепринятое «значение» институтов интерпретируется внутри разделяемых нормативных рамок. Международные отношения развиваются внутри данного мирового социального контекста. От того, что представляет собой социальный контекст, доминирующий в мире, зависит сама природа акторов. И наоборот: главенствующие социальные нормы и институты наличествуют и преобладают именно потому, что их воспроизводят акторы.

Существование институтов зависит от регулирующих и конститутивных правил. Роль регулирующих правил сводится к упорядочению некоей деятельности. Они могут появиться до, во время и после нее самой, как, например, правила уличного движения. В свою очередь, конститутивные правила эндогенны развертыванию деятельности. Они «создают возможность» наличия институтов, так же как и их активность (деятельность). Пример: игра в шахматы. Для того чтобы она существовала, одновременно с самой игрой были созданы ее правила: то и другое взаимосвязано. Если упразднить эти правила, игры в шахматы не будет.

Внимание, которое конструктивисты уделяют тому, что они называют *co-constitution*, т. е. взаимному формированию институтов и агентов, приоритет, который они отдают *конститутивным* функциям правил и норм над регулирующими, — все это имеет довольно серьезные последствия для понимания международных отношений. Если нормы есть нечто большее, чем принуждения, связанные с борьбой акторов за те или иные преимущества в мировой системе, то они могут определять и природу интересов. Иначе говоря, «правила игры» и «интерсубъективные сделки» не только упорядочивают деятельность и поведение акторов, но и *делают их возможными*. Это означает, во-первых, что в самих фундаментальных основаниях функционирования международных отношений и мировой политики вероятны изменения, чего никак не в силах допустить сторонники реализма. Реалистов интересует остающееся неизменным, а не меняющееся. Они концентрируются, например, на сходстве политики времен Киссинджера, Меттерниха и Фукидида, трактуя перемены как аномалии. Конструктивисты, напротив, выделяют такие изменения и анализируют, каким образом цели, поведение и даже сама природа государств формируются в историческом процессе господствующими политическими идеями и социальными нормами (М. Финнемор)[1].

Во-вторых, с точки зрения конструктивистов, указанные изменения происходят тогда, когда акторы своими действиями преобразуют конститутивные правила и нормы международных отношений. К примеру, как государства могли бы трансформировать свои отношения безопасности с тем, чтобы стал вероятным переход от баланса сил к системе коллективной безопасности? Одна из возможностей для них состоит в том, чтобы начать сотрудничество при сохранении своих эгоистических идентичностей. Это довольно трудно, учитывая, что коллективные действия противоречат эгоистическим намерениям. Вместе с тем такое сотрудничество возможно: если государства будут строить свои идентичности через взаимодействие, то структурные трансформации способны произойти легче (Вендт, Клотц, Р. Козловски и Кратоквил). Соблюдение одних и тех же норм, согласие по пово-

[1] По сравнению с реалистами конструктивисты проявляют здесь определенную непоследовательность: они исходят из более или менее устойчивого воздействия норм на поведение государств, вместо того чтобы изучать, как именно эти нормы конституируются, оспариваются и нарушаются в результате неопределенности новых акторов и структур МО. Впрочем, постмодернисты еще более «непоследовательны», чем конструктивисты.

ду общих ценностей сближает идентичности и служит сотрудничеству.

В противовес неореалистам конструктивисты считают, что национально-государственные интересы не могут быть выведены просто из распределения военной или экономический власти: существует также социальная составляющая такой власти. Национально-государственные интересы не являются и суммой различных индивидуальных интересов, как это считают сторонники либеральных теорий. Согласно конструктивизму, природа интересов, так же как и идентичностей, имеет не сущностный, а соотносительный характер.

Резюмируя основные положения конструктивизма, следует помнить о расхождении позиций между его различными течениями (этатизм Вендта и полицентризм Клотц, феминизм Э. Тикнер и С. Энло, модернизм Адлера и интерпретативизм Линча). Все-таки взгляды конструктивистов имеют друг с другом гораздо меньше несовпадений, чем тех отличий, которые противопоставляют их представителям других течений[1]. Конструктивизм изначально конфронтирует со всеми конкурирующими парадигмами, резко критикуя их основные положения.

Например, реалисты подчеркивают *анархический* характер международных отношений и неизменность их основного содержания как противоборства национальных интересов, а либералы, не отрицая анархических основ МО, настаивают на их изменении к лучшему, чему, по их мнению, способствуют рост экономической взаимозависимости и расширение демократии. Конструктивисты же считают неверной саму постановку вопроса, в основе которой — признание роли материальных вкупе с игнорированием идеальных и социальных факторов. Анархия — результат сознательной деятельности государств, а изменения в международных отношениях происходят тогда, когда акторы своими акциями трансформируют конститутивные правила и нормы международного взаимодействия. Вообще понятие анархии не имеет смысла вне времени, вне норм и интерсубъективного контекста, вне минимума правил поведения. Как подчеркивает Вендт, государства способны быть или нет эгоистами, и эти колебания в силах видоизменить «политику» анархии. Эгоизм Гоббса по принципу «спасайся, кто может» обладает динамикой, разнящейся с анархией по Локку, которая базируется на эгоизме «статус-кво»,

[1] Впрочем, существует и обратная тенденция: многие его представители все более серьезно расходятся во взглядах.

а она, в свою очередь, отличается от анархии Канта, существующей на основе интересов коллективной безопасности, что уже ни в каком смысле не является системой «помоги себе сам». Без учета этих факторов невозможно определить то, как анархия влияет на коллективное поведение акторов. А. Вендт иллюстрирует данную мысль следующим образом. Вообразим себе пожар в театре с единственным выходом, к которому бросаются все присутствующие. Кто будет первым? Самые сильные (если это борьба «каждый сам за себя»)? Женщины или дети (если среди зрителей достаточно самоотверженных и хорошо воспитанных людей)? Ответ на подобные вопросы предполагает знание не столько распределения материальной силы или структуры авторитета, сколько конкретного контекста. Нужно знать культуру действующих лиц, системы их верований и представлений, правила, институты, взаимно формируемые как акторами, так и соответствующей структурой. У каждого актора своя манера воспринимать и интерпретировать анархическую ситуацию. Взятое изолированно, это прочтение имеет смысл только для него самого. Знание же коллективного смысла предполагает знание конститутивных правил и норм.

Согласно конструктивизму, пока планета институционально разделена, государства как *международные акторы* сохранят особую роль в мировой политике. Вместе с тем, во-первых, это объясняется не тем, что они хорошо справляются со своими задачами (обеспечение безопасности и благосостояния граждан, индивидуальных прав и свобод и т. д.). Напротив, подчеркивает Финнемор, государство как форма политической организации в целом все очевиднее обнаруживает свою нефункциональность; кроме того, развитие этой формы породило много неэффективных, даже неудавшихся государств. Однако если вы — не государство, то в мировой политике вы — никто, что понимают национальные движения, борющиеся за освобождение и равноправие. «Тот факт, что безнадежно ослабевшие и потерпевшие неудачу государства могут быть снова восстановлены как государства, а не реорганизованы каким-либо иным способом (например, как колонии), указывает на сильную культурную поддержку государственности и нелегитимность других политических форм». Государства существуют потому, что их поддерживает большая мировая культура.

Во-вторых, указание конструктивистов на то, что государства играют важную роль в конструировании международных норм, не означает концептуального или эмпирического оправдания по-

стулата о главенстве великих держав, из которого исходит реализм. С их точки зрения, все виды государственных акторов конкурируют друг с другом в борьбе за приоритет определенных норм и образование более формальных организаций для распространения этих социальных учреждений. Международные отношения развиваются внутри формируемого таким образом мирового социального контекста (Клотц).

В-третьих, так же как и либералы, конструктивисты считают, что значимыми акторами могут выступать не только государства. В то же время, включая в категорию «агент», наряду с государствами, политические, профессиональные и иные элиты, сети НПО, экспертные сообщества, социальные движения, частные лица и т. п., конструктивисты ставят вопрос о формировании идентичности и обращают внимание на необходимость учета возросшего числа механизмов изменения международных отношений.

Тем самым с позиций конструктивизма формирование идентичности — важнейшая *цель* акторов и основная практическая проблема внешней политики государств. В плане главных *средств*, которыми располагают акторы для формирования идентичности, — это разделяемые ценности, идеи и дискурсы. Социальное взаимодействие и взаимное обучение акторов, в ходе которого происходит формирование (конструирование) идентичности, сопровождающееся «со-конституированием» агентов и структур, рассматриваются такими исследователями как ключевые международные *процессы*. «Будничная жизнь мировой политики представляет собой развивающийся процесс, во время которого одни государства определяют свое отношение к другим, распределяя их по соответствующим контрсущностям и просчитывая результат» (Вендт).

Расширяя таким образом основные понятия теории, сторонники данной школы считают, что конструктивизм лучше всего подходит для исследования не только вопросов о том, что представляют собой международные отношения, но и кто является важными акторами в мировой политике.

Не менее значим и вопрос о том, как одному из акторов следует относиться к Другому. Иначе говоря, конструктивизм возвращается к проблематике, связанной с этическим измерением международных отношений и мировой политики, актуальность которых в наши дни возрастает. На первый взгляд, в отличие от либерализма, ориентированного на «этику убеждения», позиции конструктивистов ближе к реалистической «этике ответственности», ибо они исходят из ответственности государства за те кон-

цепции добра и зла, которые они конструируют в процессе взаимодействия, равно как и за поведение, основанное на таких концепциях. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что в итоге конструктивизм склоняется скорее к неолиберальной трактовке данных вопросов. Впрочем, это предрасположение касается не только этических проблем.

Некоторые конструктивисты нередко позиционируют себя (и не без оснований, как было показано выше) в качестве представителей новой парадигмы, противостоящей традиционным по всем основным вопросам ТМО (так считают, например, Веннесон, отчасти Финнемор). Другие говорят о посреднической (Барнетт, Вендт, Адлер) или дополняющей (опять же Финнемор) роли конструктивизма относительно конкурирующих традиционных парадигм. Однако ряд критиков конструктивизма рассматривают его как новую версию американского либерального подхода (А. Маклеод), а их коллеги указывают на непоследовательность описываемой теории, ибо она — смешение идеализма и реализма (Барнетт, Адлер). Критики пишут и о том, что, концентрируясь на исследовании норм, конструктивизм не занимается нормами исследования, тогда как один из основных феноменов, на которые обратил внимание рефлективизм, — это связь знания, истины и власти. Иными словами, они возрождают положение, по которому используемые нами теории в известном смысле сами формируют изучаемую предметную область.

Как бы то ни было, очевидно то обстоятельство, что содержание конструктивизма, как и рефлективизма в целом, не ограничивается только эпистемологией (отрицанием догм рационализма, признанием относительности наших знаний о мире и т. п.), но включает в себя и онтологию (выявление отчетливых тенденций в мире, не сводящихся ни к «традиционализму» средневековья, ни к государственному суверенитету Современности). *Рефлективизм* рассматривает международные отношения с позиций глобальности и одновременно децентрализованности. Он подчеркивает новое содержание, которое обретают понятия силы, безопасности, внешней политики, дипломатии, ресурсов и т. д. Его пафос может быть резюмирован как стремление преодолеть рамки исторического контекста Вестфальской системы, которыми во многом продолжают ограничиваться исследования международных отношений. Наконец, он привлекает внимание к возрастающему воздействию на международную жизнь факторов социокультурного порядка.

В этом своем качестве рефлективизм несомненно продолжает влиять на содержание наиболее распространенных подходов к исследованию международных отношений – реализм, либерализм и марксизм. Рассмотрим их развитие подробнее.

Эволюция классических парадигм

У традиций политического ***реализма*** давняя история в изучении международных отношений, связанная с такими мыслителями, как Фукидид, Н. Макиавелли, Т. Гоббс, К. фон Клаузевиц и др. В XX в. решающий вклад в развитие этих традиций внесли британский историк Э.-Х. Карр и американский политолог Г. Моргентау.

Реалисты убеждены, что природа международных отношений анархична, т. е. к ее чертам относится отсутствие верховной власти, поэтому государства – главные участники международных отношений – вынуждены рассчитывать лишь на собственные возможности во взаимодействии друг с другом. В основу таких отношений заложены национальные интересы государств, и их регулируют силы великих держав и их баланс. Предпочтения государств формулируют их лидеры, исходя из свойственного им восприятия национального интереса, сущность которого принципиально не изменяется. Национальный интерес понимается в терминах силы государства в отношениях с другими государствами. Успеха добиваются те руководители стран, которые действуют здесь разумно, всегда используя стратегии, которые поддерживают или расширяют их власть (силу) относительно других государств. Право или мораль в итоге либо служат интересам сильнейших, либо незаметны в международных отношениях. Так было во времена господства древних империй в Европе и иных частях света, подобное существовало на заре образования государств современного типа и останется в будущем. Сущность международных отношений постоянна, ибо в их основе – неизменная природа самого человека, хотя по мере развития научного и технического прогресса, эволюции общественных структур и т. п. они могут приобретать новые формы.

В конце 1970-х – начале 1980-х гг. парадигма политического реализма претерпевает определенные изменения. Возникает *неореализм*, основные положения которого были изложены в книге уже упоминавшегося выше К. Уолтса «Теория международной политики». Главное из них состоит в рассмотрении государств как функционально однородных элементов *международной си-*

стемы. Сама же система понимается как постоянство принципов упорядочения и неизменность требований к функционированию государств в качестве ее формально дифференцированных элементов. Любые изменения в анархической международной системе связаны с распределением власти, влияющим на наличный баланс сил. Тем самым решающее значение в поведении государств приобретает *структура* международной системы, определяемая как совокупность внешних принуждений и ограничений, которые воздействуют на международное поведение стран. Другими словами, внешняя политика диктуется логикой международной системы и распределения власти (силы) среди государств. Например, если структура международной системы детерминирована противоборством двух сверхдержав, т. е. *биполярна*, значит, не только средние и малые государства, но и великие державы, равно как и сами системообразующие сверхдержавы, подчиняются ее логике. В основе этой логики — гонка вооружений, раздел сфер влияния, жесткие требования к союзникам, устрашение и сдерживание противника и т. п. Иными будут логика и правила поведения государств в условиях *многополярной* системы, предъявляющей к ним свои требования.

В эпоху холодной войны популярность позиций неореализма в ТМО подкреплялась биполярной структурой межгосударственной системы, определявшей поведение традиционных акторов на мировой арене. Однако с развалом СССР и окончанием противоборства двух сверхдержав эти позиции во многом были подорваны. Произошло массовое вторжение в сферу мировой политики нетрадиционных акторов, возникло новое поколение конфликтов, безопасность на планете перестала зависеть лишь от конфигурации международной системы. Распространение новейших средств коммуникации и информации сделали межгосударственные границы проницаемыми. Значительную роль в мировой политике стали играть цивилизационные, культурные, религиозные факторы, самоидентификация новых акторов. Рационализм, присущий как классической, так и неклассической версиям реализма, все заметнее обнаруживает свою ограниченность. В ТМО большее распространение получает постмодернистский подход.

В этих условиях появляется новая версия реализма, одним из первых выразителей которой стал профессор Гарвардского университета С. Хантингтон. Уже в 1993 г. он выступил с идеей «столкновения цивилизаций». На смену государствам как главным акторам мировой политики приходят цивилизации — культурные сообщества, отличающиеся друг от друга историей,

языком, традициями, но более всего религией. Несмотря на взаимное переплетение и смешивание, основные цивилизации (западная, конфуцианская, японская, исламская, индуистская, славяно-православная, латиноамериканская и, возможно, африканская) — реальные сообщества с фактически разделяющими их границами. Коммунисты могут стать демократами, богатые — бедными, но азербайджанцы не в состоянии быть армянами, иллюстрирует Хантингтон свою мысль. Близкие взгляды высказывает и другой американский исследователь, Р. Каплан.

В то же время взаимоотношения цивилизаций немногим отличаются от взаимоотношений государств: они остаются конфликтными, ибо основа цивилизационных различий — ценности и убеждения, а их примирить гораздо сложнее, нежели экономические и политические интересы. Кроме того, защищая собственные ценности и убеждения, цивилизации, по Хантингтону, стремятся к приобретению власти. Власть — способ стать сильнее и, следовательно, лучше защитить свои интересы и ценности. Различия в обладании властью и борьба за военные, экономические и институциональные ресурсы, как и прежде, будут основной движущей силой мировой политики. Хантингтон разделяет с реалистами и положение, по которому субъекты мировой политики преимущественно действуют в условиях анархии, и нет почти ничего, что сдерживало бы их стремление к власти и господству. Например, международные экономические институты используются Западом для защиты собственных экономических интересов и для навязывания другим нациям выгодной именно ему экономической политики. В свою очередь, международные институты безопасности существуют для реализации Западом политического господства.

Таким образом, речь идет, по сути, о новой — *постклассической* — версии реализма. Сохраняя в основе своих рассуждений все главные постулаты рассматриваемой парадигмы (касающиеся характера международных отношений, доминирующих в них процессов, участников, их целей и средств, наконец, будущего этих отношений), ее сторонники переносят центр тяжести в исследовании международных отношений с анализа межгосударственных взаимодействий на факторы и процессы социокультурного порядка. Подобную эволюцию испытывает и либерализм.

Как известно, в основу ***либерализма*** заложены две идеи — о единстве человеческого рода, общечеловеческих ценностей и идеалов, а также о возможности и необходимости изменения характера международных отношений в духе гуманизма и прав че-

ловека. Сторонники этой парадигмы не отрицают, что международные отношения по своей природе анархичны. Однако, с их точки зрения, эта анархичность носит временный характер и постоянно уменьшается. Международные отношения становятся *все более управляемыми* под влиянием общественного мнения и целенаправленной деятельности расширяющегося круга участников МО.

Наряду с государствами, все большее значение приобретает деятельность *негосударственных* и *частных* международных акторов – межправительственных и неправительственных организаций, транснациональных корпораций, фирм, предприятий и банков, а также разнородных организованных групп и отдельных людей.

Главные процессы, доминирующие в международных отношениях, – не конфликты и войны, не противоборство национальных интересов, а *сотрудничество* и *интеграция*, обусловленные возрастающей взаимозависимостью мира и усиливающие осознание людьми общности их интересов.

Мир не становится автоматически лучше и безопаснее, что требует от участников международных отношений сплоченных действий по их регулированию. Основными регуляторами выступают *правовые* и *нравственные нормы*.

Эти общие либерально-идеалистические положения приобретают не совпадающие друг с другом концептуальные формы в разных вариантах описываемой парадигмы. Она еще менее однородна по своему содержанию, чем реализм – неореализм.

В такой парадигме присутствует имеющая давние традиции *идеалистическая* составляющая, в рамках которой, в свою очередь, есть несколько вариантов. Реалисты, в частности, различают среди них «утопизм», «легализм» и «моралистический». Утопистов они критикуют за веру в возможность создания нового мирового порядка на основе универсальной межправительственной организации (вначале Лиги Наций, а после второй мировой войны – ООН). Легалисты (так же ошибочно, по мнению реалистов) считают, что по мере создания и расширения числа и влияния международных организаций неуклонно прирастают юридические нормы, потому международные отношения приобретают правовой характер. Наконец, моралисты рассматривают мировую политику с позиций универсальных нравственных правил и указывают на влияние на международное поведение государств свободно выражаемого общественного мнения, выступаю-

щего против войн и связанных с ними социальных бедствий и страданий людей.

Два других варианта либеральной парадигмы – это неолиберализм и постклассический либерализм. К *неолиберализму* относят, например, течение, которое основано на концепции экономической *взаимозависимости*. С точки зрения ее сторонников (Кеохейн, Р. Купер, Най), политика государств в международных отношениях определяется внутренними экономическими интересами; в то же время рост взаимозависимости создает общие хозяйственные интересы всех государств. Такое единство укрепляет их сотрудничество. Страны взаимодействуют друг с другом для увеличения своих потенциальных экономических выгод и уменьшения потерь. Их политика обусловлена рациональными интересами. Рост экономической взаимозависимости не только изменяет задачи и поведение государств на международной сцене, но и снижает роль их военной силы.

Постклассическая версия либерально-идеалистической парадигмы все более заметна уже с первой половины 1990-х гг. Ее исходный пункт – концепция радикального изменения существа политической власти под воздействием глобализации. В этом плане одним из важных результатов последней является эрозия национально-государственного суверенитета, происходящая вследствие возрастающей проницаемости границ и ослабления традиционных функций государства (особенно в сферах безопасности и социальной защиты населения). Государство как социальный институт, как форма политической организации общества постепенно устаревает и сходит с исторической сцены, уступая свое место широким международным объединениям, формирующимся на основе единого свободного рынка, общих нравственных ценностей и универсальных юридических норм, которые обусловлены защитой и распространением естественных прав и свобод человека. Так складывается глобальное самоуправляющееся сообщество людей – мировое гражданское общество, – функционирующее по единым правилам и регулируемое общими законами.

Сторонники постклассической версии либерализма (Дж. Розенау, Э.-О. Шемпьел, Дж. Мэтьюз, Д. Месснер, Э. Моравчик и др.) подчеркивают растущую роль таких институтов, как МВФ, МБ, ВТО, в налаживании взаимодействия государственных и негосударственных, общественных и частных акторов, правительств, неправительственных организаций (НПО) и предпринимательских структур. Они указывают на формирование сетей,

ячейки которых объединены друг с другом трансграничными связями, образующимися, помимо государств, на всех уровнях — от локального до глобального. Политика все чаще осуществляется в структурах, пронизанных подобными плотными горизонтальными и вертикальными сетями. Значение сетевых структур внутри обществ и между ними растет, а национально-государственный суверенитет размывается. Происходит становление «глобального управления без глобального правительства» (Розенау, Шемпьел) — англ. *global governance without global government*, — которое образуется снизу и потому имеет заведомо демократический характер, ибо выражает универсальные ценности. Это означает изменение самого содержания власти (англ. *power shift*), поскольку она передается от сообщества государств ко все более транснациональному и действующему в общепланетарном масштабе гражданскому обществу.

Либерализм (как и в случае с реалистической парадигмой) продолжает эволюционировать при сохранении своих основных постулатов: общность трактовки природы международных отношений, главные акторы, их цели и средства, важнейшие процессы, а также стремление к изменению характера международных отношений, опирающееся на убежденность в возможности их совершенствования в интересах общечеловеческих ценностей, идеалов и норм. Эволюция содержания либеральной парадигмы связана с усилением внимания ее сторонников к социокультурным аспектам мировой политики. В обновленной парадигме постклассических либералов первенствуют демократический мир, глобальное и непрекращающееся распространение прав человека, а также торжество демократии западного образца (почти по Ф. Фукуяме). Таким образом, картина постклассического либерализма становится фактически завершенной.

В межвоенный период основные положения ***марксизма*** были представлены теорией «мирового империализма» В. И. Ленина и его сторонников. Они усматривали причины войны 1914—1918 гг. в межимпериалистических противоречиях, в стремлении монополистической буржуазии самых богатых стран к экономическому и политическому переделу мира, в борьбе за перераспределение колоний и сфер влияния финансовых капиталов. Первая мировая война характеризовалась ими как империалистическая, захватническая, хищническая и грабительская с обеих сторон. В силу этого война сближала интересы эксплуатируемых классов борющихся сторон, противопоставляя их планам мирового империализма. Такие классы воюющих государств были заинтересо-

ваны, по мнению марксистов, в поражении своих правительств и превращении империалистической войны в серию гражданских битв с перерастанием их во всемирную антиимпериалистическую, антибуржуазную, социалистическую революцию.

Ленинская теория войн, империализма, пролетарского интернационализма и социалистической революции хотя и стала одной из первых ревизий марксизма, в то же время своими основными положениями опиралась на Марксово видение мировой политики как отношений «надстроечного» характера, а потому «вторичных», т. е. зависящих от «базиса» (экономики), и «третичных», а значит, обусловленных внутриполитическими реалиями стран, взаимодействующих на мировой арене. В связи с этим данная версия марксизма получила определение *марксистско-ленинской*. В 1950—1960-е гг., в значительной мере под влиянием распространившегося в странах Запада разочарования в опыте «реального социализма», марксизм принимает *неомарксистскую* форму.

В ТМО это проявилось не только в отказе от понимания международных отношений как «вторичных» и «третичных», но и в не свойственном традиционному марксизму стремлении создать относительно автономную в рамках социальной науки аналогичную дисциплину. В основание неомарксизма заложено убеждение в прогрессирующем по мере развития мирового капитализма размежевании интересов богатых и бедных стран — так называемых Севера и Юга. При этом было предложено несколько теорий, каждая из которых довольно далека от ленинской трактовки мирового капиталистического развития и межимпериалистических противоречий. Речь идет, например, о «теории зависимости» (Р. Пребиш), с позиций которой благополучие экономически развитых стран основано на эксплуатации ресурсов отсталых и на неэквивалентном обмене между богатыми и бедными государствами; о теории «структурного неравенства» (Й. Галтунг), обосновывающей причины межнациональных конфликтов неравноценным положением одних и тех же государств в различных типах международных структур (экономической, политической, военной и т. п.). Наконец, это — «мир-системная теория» (И. Валлерстайн), выделяющая тенденцию к углублению социального неравенства между «центром» и «периферией» капитализма как следствие современного мирового экономического развития.

Тем самым *неоклассический* марксизм настаивает на необходимости кардинальных изменений в логике современного разви-

тия, в предпочтениях и стратегиях основных акторов международных отношений, аргументируя обоснованность борьбы народов отсталых стран «периферии» против крупнейших монополий «центра» за социальную справедливость и перераспределение богатств.

Постклассическая версия марксизма, в том числе и критическая теория (Хоркхаймер, Кокс, Гилл, А. Билер, А. Д. Мортон и др.), в целом не отступает от этих традиций. Вместе с тем она исходит из собственной трактовки политического содержания и социальных последствий глобализации. В ее методологию заложен историзм, понимаемый как относительность так называемых общих законов социального развития: о закономерностях можно говорить лишь в пределах отдельных исторических периодов. В целом же и структуры взаимодействия между людьми, и сама человеческая природа находятся в непрерывном изменении — процессе, который представляет собой историю как таковую.

Так, Кокс, основываясь на концепции *мир-экономики* Ф. Броделя, понимает мировое развитие как широкую, вплоть до глобальной, систему взаимодействующих экономических, политических, идеологических и культурных структур. Исходя из подобной интерпретации, он рассматривает три подхода к осмыслению будущего. Во-первых, это — структурализм неореалистического (Уолтс) и неомарксистского (Л. Альтюссер) типов, для которых структуры (экономики, государства, общества, культуры) являются неизменными параметрами действия. В рамках такого подхода взаимодействия акторов могут порождать разные результаты, но в целом они не меняют общей картины, поэтому такой взгляд не способен уловить изменения системы, а тем более объяснить их истоки и направленность. Сторонники второй интерпретации рассматривают переход от одной совокупности структур к другой как радикальный разрыв, не пытаясь растолковать его исторический контекст. Так, Т. Кун понимает развитие науки как прерывистую линию, череду сменяющих друг друга парадигм, а Фуко подобным образом трактует и саму историю. Значит, им обоим присущи постструктуралистские идеи — рациональное объяснение изменений, основанное на выделении поворотных критических моментов, характеризующихся появлением качественно новых структур. Третий подход сложился из критики двух предыдущих и трактует изменения с позиций исторической диалектики. Структуры здесь видятся не как некие данные, априорно присущие истории, а в качестве фактов. Иначе говоря, они — результат деятельности людей, продукт истории, что означа-

ет: будущие структуры формируются в противоречиях существующих.

С опорой на последнее мнение Кокс выделяет три основных фактора, позволяющих понять изменения, происходящие в современном историческом контексте: глобализация как господствующая тенденция мирового развития; переход от фордизма к постфордизму в организации общественного производства; образование новых форм организации власти и мирового порядка. Глобализация отражает существующее сейчас соотношение социальных сил и проявляется в транснационализации производства, когда предприятия становятся не только многонациональными, но и скоординированными во всемирном масштабе. Производственные единицы рассеяны по нескольким национальным территориям, собственность менее важна, чем функция внутри гибкой системы, обслуживающей нестабильные рынки. Финансовые потоки глобализируются и постепенно выходят из-под контроля государств. Последние, ранее защищавшие себя (и своих граждан) от внешних потрясений, превращаются в агентов, через которых мир-экономика передает свои требования национальным экономикам с целью их адаптации к условиям конкуренции на рынке. Расширяется стандартизация моделей потребления, чаще всего копирующих «американский образ жизни» в его наиболее популярных проявлениях: джинсы, рок-музыка, кока-кола, фаст-фуд и т. п. Идеология глобализации призвана убедить в том, что все эти процессы — результат неумолимой логики экономического развития, которой нет никакой альтернативы.

Однако унифицирующей тенденции глобализации противостоят общественные силы, отражающие тенденцию к диверсификации, которые представлены движениями за социальную, культурную, этническую, религиозную, сексуальную и другую идентичность. Многообразные группы стремятся найти собственные пути развития в сферах производства, образа жизни, культуры и т. д. при отрицании структур и норм, навязываемых глобализацией. Оставаясь слабыми в экономическом или военном отношении, они бросают серьезный вызов глобализации в идеологическом плане, ибо отвергают утверждения о ее исторической необходимости и неизбежности негативных социальных последствий.

Постфордизм выражается в сегментации рынка труда и диверсификации производителей. Он поощряет миграции и внутри стран с большой территорией, и вовне (миграция капитала и населения в поисках занятости). В развитых странах постфордизм порождает два типа взаимоотношений государства и общества.

Во-первых, это — гиперлиберализация: отказ от любого государственного вмешательства в движение капитала, когда решающим критерием становится конкуренция на международном рынке. В результате общество раскалывается на тех, кто выигрывает от нее, и остальных. Второй тип характерен тем, что государство в международной конкуренции выступает на стороне крупного капитала (предоставляя ему многообразные льготы и субвенции), а также стремится поддерживать социальную сплоченность внутри страны (осуществляя политику инвестиций в человеческие ресурсы и социальные программы). Иначе говоря, эту политику можно охарактеризовать как «внутренний социализм и внешний капитализм».

Однако в слаборазвитых странах такая политика немыслима. Силы, стоящие за глобализацией, принуждают их к открытию своих национальных экономик внешним влияниям. Неизбежное следствие этого — рост цен и безработицы, от чего страдают прежде всего наименее обеспеченные слои. Неудивительно, что даже внешне демократические режимы (например, филиппинский) нередко прибегают к репрессиям для поддержки данной политики.

Фордизм инициировал и устанавливал неореалистическую структуру межгосударственных отношений. Он был формой государства и общества, составным элементом миропорядка. В отличие от него гиперлиберализм, навязывающий человечеству переход к новому мировому порядку, меняет роль национального суверенитета. Роль государства рассматривается прежде всего в плане помощи рыночным силам, и наоборот, оно утрачивает свою позицию социальной защиты населения. Подобно тому, как это происходит в отношениях внутри общества, в мировом масштабе любые меры по перераспределению в пользу бедных регионов расцениваются господствующей идеологией как «протекционистское вмешательство», противоречащее логике рынка. Поэтому регионы все меньше связывают свои интересы с «центром». Усиливаются автономистские движения: богатые не хотят делиться с бедными, которые, впрочем, не видят решения собственных проблем в сохранении связей с имущими.

Вышеуказанные факторы современных изменений взаимодействуют, что знаменует собой окончание «революционного цикла», который вписывался в рамки исторического контекста Вестфальской системы, и начало нового, развивающегося в условиях формирования «зависимого» (прежде всего от США) международного порядка. При этом социальные силы, выступающие против унифи-

цирующего эффекта глобализации, за сохранение или достижение идентичности, не связаны друг с другом и ими не управляют какой-либо один или даже несколько центров. На деле они формируют элементы своего рода глобального гражданского общества, сталкивающегося с нынешними формами организации власти.

Итак, постклассический марксизм отходит все дальше от классического и сближается с такими постпозитивистскими течениям, как критическая теория, историческая социология, постструктурализм.

Можно ли преодолеть «войну парадигм»?

Теоретическая парадигма вовсе не обязательно представляет собой верную модель трактовки и решения исследовательских задач. Она может быть также ошибочной. Но даже если она верна (т. е. отвечает данным условиям и состоянию науки), то и в этом случае надо помнить о ее относительности: новые повороты в эволюции изучаемого объекта и в развитии самой научной практики способны потрясти и даже разрушить все принадлежащие ей установки. Именно данное обстоятельство питает непрекращающийся спор между парадигмами в теории международных отношений: сторонники каждой из них считают, что взгляды их оппонентов не соответствуют быстро меняющейся мировой реальности, а также развивающейся науке и ее методам. Расхождение мнений между ними по основным вопросам исследования международных отношений столь велико, что ряд наблюдателей даже полагает: никакое примирение между парадигмами невозможно. При этом различия в подходах между приверженцами реализма, либерализма и марксизма (и их неоклассическими вариантами) так велики, что случившаяся между ними «война парадигм» препятствует развитию самой ТМО.

Однако есть и противоположная тенденция. Склоняясь к политическому реализму, Э.-Х. Карр вместе с тем еще в 1939 г. стремился как раз подняться над спорами между представителями разных взглядов на исследование международных отношений, найти общие аспекты в их подходах и в этом смысле примирить парадигмы. Вообще за пределами США (например, в Великобритании, Франции, России) научные сообщества в области МО гораздо меньше интересуются межпарадигмальными дебатами. Подспудно разногласия в подходах, конечно, угадываются. В то же время налицо стремление избежать противопоставления парадигм, которое проявляется в попытках классифицировать

указанные разногласия по другим принципам. Например, согласно одному из основателей английской школы в ТМО М. Уайту, специалистов по международной теории можно разделить на три традиции — «3 Р»: *реалисты, рационалисты* и *революционаристы.* Первые из них продолжают линию Макиавелли о властной, силовой политике государств, конфликтующих друг с другом в анархической среде. Вторые — сторонники позиций одного из «отцов» международного права Г. Гроция, согласно которому межгосударственные конфликты могут и должны разрешаться с помощью выработанных совместно законов и правил. Наконец, третьи — приверженцы идей И. Канта о необходимости преобразования отношений между государствами на основе универсальных нравственных норм.

Как видим, данная классификация не вполне совпадает с вышеприведенными межпарадигмальными различиями. Стремление к их преодолению характерно для развития английской школы. В центре ее внимания — разработка теории международного общества с основной идеей о наличии общих правил и норм в отношениях между государствами. Сторонники данной теории разделяют ряд положений политического реализма: государства как главные субъекты, национальные интересы как основа внешней политики, регулирующая роль баланса сил, неизменность базиса межгосударственных отношений. Вместе с тем их мнения выходят за пределы реалистической парадигмы, частично сближаясь с либерализмом, поскольку они подчеркивают роль обычных и правовых норм, а также не только конфликтов, но и сотрудничества между государствами на основе общих интересов. Наличие и характер подобных интересов вытекают из осознания государствами-членами международного общества пользы от соблюдения единых правил поведения в отношениях друг с другом как для их собственного суверенитета, так и для стабильности в мире.

Взаимное совпадение неореализма и неолиберализма имеется и по другим основаниям. Например, представители обеих парадигм склонны считать государства основными игроками на международной сцене (хотя и по-разному относятся к проблеме суверенитета); и те и другие исходят из того, что поведение государств в мире обусловлено национальными интересами (правда, неодинаково понимаются основы этих интересов: для реалистов — это военная, а для либералов — экономическая безопасность); наконец, оба направления не исключают как сотрудничества, так и противоборства на планете, а также ведущей роли в этих процессах великих держав.

Современные представители английской школы еще целенаправленнее исследуют эту проблему и показывают сближение, даже совпадение *структурного реализма* и неолиберализма. Так, по мнению Б. Бузана, ключевые идеи теории международного общества государств не противоречат, а, напротив, дополняют и усиливают идеи теории мирового сообщества людей. Структурный реализм исходит из того, что степень и последствия международной анархии не являются постоянной величиной, как это утверждал Уолтс, а варьируются в зависимости от уровня и типа взаимодействия в межгосударственной системе. Чем ниже его уровень и чем более оно стихийно, тем выше степень анархии и меньше возможностей для становления и развития международного общества. Потенциал конфликтности между отдаленными элементами подобной системы вообще невысок, но он резко возрастает с повышением уровня взаимодействия при сохранении, а тем более при увеличении, стихийности этого взаимодействия. Наоборот, рост уровня последнего при внесении в него элементов организованности (от заключения договоров о торговле, ненападении, союзнических отношениях; обмена посольствами до формирования международных режимов), следовательно, и порядка, создает возможности для образования и расширения международного общества с уменьшением конфликтов между его членами. Ограниченность взаимодействия между Древним Римом и Китайской империей, сводившегося к обмену лишь некоторыми идеями, технологиями и людьми, не позволяла им систематически торговать или воевать друг с другом, как, например, европейским государствам в XIX в. Соответственно, они имели меньше стимулов для упорядочения своих отношений. Это говорит о том, что различия в структуре исторических типов международных систем содержатся в основе неодинаковой степени их анархичности. Условия ее снижения – понимание политическими лидерами неудобств постоянного хаоса в международных отношениях и стремление установить в них некий порядок. Заключение договоров, закрепляющих пределы использования силы, учреждение институтов, призванных гарантировать их соблюдение, взаимные обязательства уважать собственность друг друга – таковы элементарные условия формирования международного общества. Они не приводят к полному освобождению от анархичности международных отношений, но способствуют снижению ее степени. Создавая и укрепляя *международные режимы* (в области безопасности, торговли, передвижения товаров и людей, прав человека и т. п.), международное общество упорядочи-

вает межгосударственные отношения. Такой порядок, или *зрелая анархия*, — промежуточный этап на историческом пути от естественного состояния с его неумеренной анархией к мировому обществу. С этой точки зрения противопоставление реализма и либерализма теряет смысл, ибо они взаимно дополняют друг друга.

В свою очередь, тяготеющие к постмодернизму американцы Х. Алкер и Т. Бирстекер, японец Т. Иногучи и пакистанец Т. Амин предлагают отказаться от межпарадигмальных споров как одномерных подходов к анализу международных отношений и рассматривать понятие мирового порядка в виде многомерного явления. Изучив современные теоретические дискуссии в соответствующих странах, они пришли к двум важным выводам. Во-первых, это заключение о примерном совпадении содержания указанных полемик в самых разных странах, что свидетельствует о распространении международных исследований как профессиональной дисциплины на все новые регионы мира. Во-вторых, это вывод о том, что основные вопросы дискуссий о международном порядке (военная безопасность, политэкономия, социетальные процессы, геополитика) не совпадают с разделительными линиями господствующих теоретических парадигм. Поэтому, утверждают данные авторы, анализ международных отношений в терминах межпарадигмальных споров не отвечает реальному состоянию современного мира, где сосуществуют, взаимно дополняя друг друга, несколько мировых порядков.

Таким образом, нынешняя теория международных отношений стремится освободиться от ограничивающих ее развитие крайностей в противопоставлении имеющихся в ее рамках теоретических парадигм.

Впрочем, существует и противоположная, не менее устойчивая динамика. Тенденции к синтезу исследовательских программ противостоит их дальнейшая плюрализация. Расширение влияния постмодернизма, способствуя трансформации классических парадигм, не приводит их к отказу от своих основополагающих постулатов. С середины 1970-х гг. в США, а затем в Великобритании бурно развивается международная политическая экономия, многообещающий творческий потенциал которой привлекает растущий интерес научного сообщества. После холодной войны в Европе, в особенности во Франции, укрепляются позиции социологии международных отношений. Вопреки некоторым ожиданиям, ни той ни другой не удалось избежать внутренних разногласий, корни которых связаны с межпарадигмальными спорами. Конструктивизм, в свою очередь, эволюционирует в

противоположном направлении: по мнению многих специалистов, при всех присущих ему противоречиях он все заметнее оформляется в самостоятельную парадигму, внося свой вклад в вышеуказанные споры. В США, например, рост авторитета рефлективизма, связанный с усилиями Корнелльского университета и Университета штата Миннесота, не ослабляет положение позитивизма, который явно подминает под себя конкурирующие подходы. Позиции «рационального выбора», предпочитаемые подавляющим большинством американских университетов, отличаются здесь не только устойчивостью, но и агрессивностью. Господствующее место в анализе международных отношений принадлежит реализму и неолиберализму. Реализм остается доминирующей парадигмой и при всех трансформациях содержания настаивает на адекватности своих основных положений (конфликтности международных отношений, национальных интересах как основе мировой политики, роли власти и действенности силы как способов ее достижения и удержания и т. п.) современным международным реалиям. Данная констатация гораздо меньше относится к Европе, в частности к Великобритании, хотя здесь очень популярны работы таких реалистов, как Бузан, О. Вэвер, Р. Литтл и др.[1]

Таким образом, для эволюции теоретических подходов к исследованию международных отношений характерны не только изменения, но и преемственность. Трансформация классических парадигм не мешает сохранению их основополагающих постулатов. Новейшие направления не избавлены от межпарадигмальных споров. Методологические установки все более разнообразны, но позитивизм и «рациональный выбор» сохраняют довольно прочные позиции. Здесь же фигурируют идейные и теоретические предпочтения, присущие любому исследованию

[1] Это положение проиллюстрировал О. Вэвер при анализе публикаций в двух ведущих американских журналах («*International Studies Quarterly*» и «*International Organization*») и сопоставил их со статьями двух авторитетных журналов Западной Европы. Сравнение показало, что различные формы рационализма представлены в 77,9% публикаций в «*International Studies Quarterly*» и 63,9% в «*International Organization*», в то время как они составили 42,3% в «*European Journal of International Relations*» и только 17,4% в «*Review of International Studies*». Наоборот, публикации, представляющие те или иные формы рефлективизма, составляют в целом 7,8 и 25,0% в двух американских журналах и более 40,4% в двух европейских. В частности, постмодернизм представлен в 2,6% публикаций в «*International Studies Quarterly*» и более чем в 15% публикаций в обоих европейских журналах. Разница между приоритетами в подходах выглядит, таким образом, довольно красноречиво.

международных отношений. Все это накладывает отпечаток на анализ животрепещущих вопросов мирового развития – безопасности и конфликтов, общего достояния и государственных интересов, глобальных тенденций и региональных особенностей. Приоритет тех или иных предпочтений в трактовке проблем международных отношений и мировой политики может быть большим или меньшим, преднамеренным или стихийным, признаваемым или скрываемым, но он составляет неизбежную черту любого исследования.

В связи с этим знание основных положений теоретических парадигм – лишь предварительное условие на пути исследования международных отношений. Оно поможет нам продвинуться в осмыслении их характера и тенденций только в том случае, если мы поймем условность, относительность каждой из парадигм в осмыслении перипетий международной политики, осознаем необходимость их взаимного сочетания при рассмотрении тех или иных проблем и, наконец, научимся видеть, что и такое сочетание еще не гарантирует полностью достоверного знания о стремительно эволюционирующих международных реалиях. Их большая часть не охвачена ни одной из существующих парадигм, так же как и межпарадигмальными спорами, ибо международная жизнь гораздо богаче и сложнее любой теории.

Литература

Вендт А. Четыре социологии международной политики // Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П. А. Цыганкова. – М., 1998.

Катценштейн П., Кохэн Р., Краснер С. «Международная организация» и исследование вопросов мировой политики // Мировая политика и международные отношения в 1990-е годы: взгляды американских и французских исследователей: Хрестоматия. – М., 2001.

Смит С. Самопредставление дисциплины: происхождение теории международных отношений // Теория международных отношений на рубеже столетий / Под ред. К. Бус, С. Смит. – М., 2002.

Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. – М., 2000.

Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред., коммент. П. А. Цыганкова. – М., 2002.

Тюлин И. Г. Исследования международных отношений в России: вчера, сегодня, завтра // Космополис: Альманах. – 1997.

Финнемор М. Нормы, культура и мировая политика с позиций социологического институционализма // Международные отношения: социологические подходы. – М., 1998.

Цыганков А. П. Несостоявшийся диалог с Фукуямой. О западных идеях, многокультурном мире и ответственности интеллектуалов // Вопросы философии. — 2001. — № 12.

Цыганков А. П., Цыганков П. А. Плюрализм или обособление цивилизаций? Тезис Хантингтона о будущем мировой политики в восприятии российского внешнеполитического сообщества // Вопросы философии. — 1998. — № 3.

Explaining International Relations since 1945. N. Woods (ed.). — Oxford, 1999.

Smouts M.-C. (dir.). Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories. — P., 1998.

Глава 2

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РОССИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

И. Г. Тюлин

Инфраструктура исследований и образования в области международных отношений

Во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. в российских исследованиях международных отношений обозначились заметные перемены. Они коснулись как инфраструктуры научных центров, так и содержания разрабатываемых подходов и концепций.

Как известно, в советские времена для отечественных исследований международных отношений было характерно разделение на «академическую» и «университетскую» науки. При этом взаимодействие между специалистами вузов и учеными академических институтов было очень незначительно. Университетскую науку о международных отношениях представляли прежде всего исследователи МГИМО, а также ученые Московского и Ленинградского государственных университетов; академическую — крупные научные коллективы Академии наук СССР: институты — мировой экономики и международных отношений, США и Канады, Латинской Америки, Дальнего Востока, Африки, востоковедения, Европы, международного рабочего движения, экономики мировой социалистической системы. Эти внешнеполитические центры АН СССР имели государственную поддержку, издавали собственные научные журналы и по существу являлись монополистами в исследованиях и публикациях по соответствующим областям. Кроме того, через Академию контролировались

фактически все зарубежные научные связи специалистов-международников.

Однако не только теоретический плюрализм, свобода мнений, пришедшие в посткоммунистическую Россию, но и, как ни парадоксально, финансово-экономический кризис, охвативший страну, серьезным образом изменили как «соотношение сил» между двумя указанными научными сообществами, так и в целом организацию и географию отечественных исследовательских центров в области международных отношений.

В первую очередь явственно обозначился упадок внешнеполитических институтов системы Российской академии наук. Они, находясь в прямой зависимости от государственного финансирования и обладая весьма скромными возможностями для развития внебюджетных проектов, резко сократили масштабы своей деятельности. Низкие зарплаты и отсутствие внегосударственных ресурсов привели к значительному оттоку специалистов из этих институтов. Местами их прибежища стали банки, юридические конторы, зарубежные исследовательские центры, а также средства массовой информации. Вместе с тем говорить о полном упадке «академических» исследований в области международных отношений в России нет оснований. Внешнеполитические институты РАН продолжают свою деятельность, хотя не столь интенсивно, как раньше. Это прежде всего Институт мировой экономики и международных отношений, Институт США и Канады, Институт Европы, Институт сравнительной политологии, Институт Дальнего Востока. Издаваемые ими журналы — «МЭиМО», «США», «Современная Европа», «Полис» («Политические исследования») — остаются влиятельной научной периодикой по вопросам мировой политики. В стадии становления находится Институт проблем национальной безопасности (директор и организатор А. А. Кокошин). Вместе с тем регионально-страноведческая тематика утрачивает свое значение в исследовательской деятельности по международным сюжетам. Для внешнеполитических институтов РАН в целом характерна переориентация на комплексную проблематику международных отношений, а также вопросы российской внешней политики. Однако уменьшение былого влияния этих научных структур на выработку официального внешнеполитического курса нашей страны очевидно.

Российское университетское сообщество международников, несмотря на отсутствие государственной поддержки, переживает несомненный подъем. Во многом это связано с большими возможностями университетов в поиске внебюджетных средств фи-

нансирования, в первую очередь за счет введения платного образования, а также получения грантов на образовательную деятельность со стороны зарубежных фондов (Сороса, Макартуров, Карнеги, Форда, «Евразия»), программ Европейского союза (ТАСИС, ТЕМПУС), НАТО, ряда германских фондов (К. Аденауера, Ф. Эберта, Фольксвагена) и др.

Бесспорный лидер университетских структур в области образовательной и исследовательской деятельности по международным отношениям — Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. МГИМО не только выжил в трудных условиях переходного периода, но и серьезно продвинулся вперед, расширив круг исследовательских и образовательных программ и сумев привлечь в свой штат крупных специалистов-международников из ряда академических институтов. Получив университетский статус, МГИМО одновременно возглавил Учебно-методическое объединение (УМО) российских вузов, осуществляющих образовательную деятельность в области международных отношений, в рамках которого координируется их деятельность.

Москва, несомненно, остается центром образовательной и научной работы по международным отношениям. Помимо МГИМО, здесь ее осуществляют Московский государственный университет, его Институт стран Азии и Африки, Российский университет дружбы народов. Весной 2003 г. в МГУ был образован факультет Мировой политики, деканом которого стал член-корреспондент РАН А. А. Кокошин. Однако говорить о столичной монополии в области преподавания и изучения международных отношений в рамках университетов уже не приходится. Это связано с ростом региональных центров подготовки специалистов-международников, обозначившимся в 1990-е гг. на базе ряда небольших отечественных университетов. Если ранее преподавание международных отношений было сосредоточено исключительно в Москве, то теперь его осуществляет не один десяток российских университетов за ее пределами. Речь идет в первую очередь об университетах Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Казани, Екатеринбурга, Иркутска, Томска, Владивостока, Хабаровска и ряда других городов. Это в немалой степени связано с активной международной деятельностью регионов, заинтересованностью местных политических и деловых элит в развитии всесторонних внешних связей.

Как и ранее, в инфраструктуре российских международных исследований определенное место занимают ведомственные

внешнеполитические центры. Помимо МГИМО (У), имеющего, как известно, двойное подчинение — Министерству иностранных дел и Министерству образования, это Дипломатическая академия, а также ряд академий Министерства обороны и его Институт военной истории. Внешнеполитическую проблематику изучают в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Примечателен в данной группе отечественных внешнеполитических структур Российский институт стратегических исследований, созданный указом Президента РФ в 1992 г., чья исследовательская деятельность охватывает такие вопросы, как национальная безопасность нашей страны, СНГ, отношения России с НАТО и ЕС, разоружение, нераспространение оружия массового уничтожения.

Новым явлением в инфраструктуре российских международных исследований следует считать возникновение так называемых независимых исследовательских центров. Их бурный количественных рост в начале 1990-х гг. в значительной степени был связан с попытками устранить монополизм РАН в изучении внешней политики и международных отношений, а также с вхождением во власть существенного маргинального слоя — людей, обученных вне крупнейших культурных и образовательных центров. Зачастую таким людям не хватало как общеобразовательных, так и профессиональных знаний. Быстро ворвавшись во власть, новые политики и их советники полагали, что вероятно аналогичное скорое появление ученых за пределами научного сообщества. Однако анализы и прогнозы большинства указанных центров чаще всего представляли собой наукообразную импровизацию, базирующуюся на весьма ограниченных знаниях. Поэтому привлекательность этих новых научных структур была стремительно утрачена, и их численность к концу минувшего десятилетия резко сократилась. Устойчивые и авторитетные позиции заняли немногие из них. В целом, их можно объединить в три группы: специализированные центры, центры комплексных разработок, образовательно-управленческие и исследовательско-управленческие структуры.

В группе *специализированных центров* одно из ведущих мест занимает Совет по внешней и оборонной политике во главе с С. А. Карагановым, созданный в феврале 1992 г. в качестве независимой организации. В его состав входят более 50 видных представителей правительственных, деловых и научных структур, а также средств массовой информации. Основной вид деятельности — подготовка докладов рабочими группами с последующим

обсуждением на ассамблеях Совета. За 10 лет своего существования Совет подготовил около 30 внешнеполитических докладов, получивших значительный общественный резонанс. Финансовую поддержку Совета осуществляют различные коммерческие структуры России, а его деятельность проходит по аналогии с такими зарубежными организациями, как Американский совет по международным отношениям, Германский совет по внешней политике. В ноябре 2002 г. Совет начал выпускать журнал «Россия в глобальной политике», который публикуется им совместно с известным американским изданием *«Foreign Affairs»*.

Научным авторитетом пользуется Центр политических исследований в России (ПИР) — автономная некоммерческая организация, основанная в Москве в апреле 1994 г. во главе с директором В. А. Орловым. ПИР-Центр осуществляет научно-исследовательскую, информационную, издательскую и консультационную деятельность; выпускает ежемесячный журнал «Ядерный контроль» и периодический аналитический бюллетень «Вопросы безопасности». Его приоритетными областями являются международная безопасность, контроль над вооружениями (прежде всего ядерными) и распространением оружия массового уничтожения.

В 1997 г. из ПИР выделился Центр анализа стратегий и технологий (директор Р. Н. Пухов). В настоящее время в Центре работают на постоянной основе 10 человек. Центр АСТ регулярно привлекает к своим исследованиям ведущих российских ученых, журналистов и государственных служащих, работающих в системе военно-технического сотрудничества России и/или в сфере военно-промышленного комплекса. Центр АСТ издает первый в стране научный журнал по проблемам торговли вооружениями и военно-промышленного комплекса «Экспорт вооружений». В последнее время Центр АСТ вводит в круг своих интересов более общие вопросы внешней и оборонной политики РФ.

Заметную роль играет Центр политических и международных исследований (во главе с А. И. Никитиным), учрежденный в начале 1990-х гг. Российским комитетом защиты мира и Российской ассоциацией политической науки. Четыре раза в год Центр выпускает аналитические доклады по проблемам разоружения, разрешения конфликтов, проведения миротворческих операций. Им осуществляется программа международных конференций и семинаров с участием представителей и экспертов ООН, ОБСЕ, НАТО, Северо-Атлантической ассамблеи, Западноевропейского союза, Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, других международных и региональных

организаций, а также исследовательских институтов стран ближнего и дальнего зарубежья.

Со второй половины 1990-х гг. исследовательскую деятельность ведет Фонд национальной и международной безопасности (председатель генерал-майор в отставке Л. И. Шершнев). Основные направления его работы: фундаментальные и прикладные исследования по проблемам безопасности РФ; реформирование и создание Вооруженных сил РФ; взаимодействие между обществом, властными структурами и армией и сотрудничество по этим вопросам с отечественными и международными исследовательскими, консультативными и другими научными центрами; изучение общественного мнения по проблемам национальной безопасности; проведение военно-научной экспертизы решений государственных органов по оборонной тематике; экспертиза законодательных актов, концепций, научных проектов. Периодическим изданием Фонда является журнал «Проблемы безопасности».

Внешнеполитическая ассоциация, созданная в феврале 1991 г. (президент А. А. Бессмертных), тоже относится к группе специализированных институтов. Ее деятельность охватывает: политический анализ процессов в России и других странах СНГ; межнациональные и межгосударственные конфликты; разработку новых подходов к вопросам международной безопасности и стратегической стабильности, включая проблемы ядерной безопасности и нераспространения ядерного оружия; сдерживание гонки обычных вооружений и контроль над другими средствами массового уничтожения, а также создание эффективного механизма гражданского контроля за принятием решений по оборонным вопросам. Издаются монографические труды, доклады по крупным проблемам. Выходит бюллетень «Аналитика и информация».

С июля 2001 г. в Москве действует филиал американского Центра оборонной информации (директор И. А. Сафранчук), целью которого является информирование российских СМИ и общественности по вопросам российско-американских отношений в сфере безопасности.

Вторую группу новых исследовательских структур в области международных отношений составляют *центры комплексных разработок*. Внешнеполитическая проблематика не является для них главной, но их выступления в этой области — ощутимый вклад в исследовательскую деятельность по международным вопросам. Наиболее значима продукция Горбачев-фонда, фонда «Реформа», фонда «Российский общественно-политический

центр» во главе с А. М. Салминым (издает журнал «Полития»), Института стратегических оценок и анализа под руководством В. А. Гусейнова (издает журнал «Вестник аналитики»), фонда «Политика» (В. А. Никонов).

В ряду *образовательно-управленческих* и *исследовательско-управленческих структур* на первом месте, бесспорно, находится Московский центр Карнеги, который был основан Фондом Карнеги за международный мир в 1993 г. Это — первая и пока единственная исследовательская организация подобного рода и масштаба в России, призванная изучать коренные проблемы российской внутренней политики, экономики и международных отношений. Центр организует многочисленные семинары, конференции и лекции, предоставляя дискуссионную площадку авторитетным государственным и общественным деятелям и ученым из России и иных постсоветских государств, США, а также многих других стран мира. Опираясь на исследования в рамках собственных программ, Московский центр Карнеги ведет широкую издательскую деятельность: публикует сборники статей, монографии, справочные и периодические издания, брошюры — в общей сложности до 20 наименований в год. Центр выпускает ежеквартальный журнал *«Pro et Contra»*, серию «Рабочие материалы» и ежемесячные «Брифинги». Публикации Центра выходят на русском, английском либо на обоих языках и широко распространяются в России и за ее пределами. В центре работают такие известные эксперты, как А. В. Малашенко, А. А. Пикаев, А. В. Рябов, Д. В. Тренин, Л. Ф. Шевцова и др.

В течение десяти лет активную работу проводил Московский общественный научный фонд во главе с А. В. Кортуновым, источником финансирования которого являлись гранты таких крупных зарубежных фондов, как Фонд Форда, Фонд Макартуров, Институт «Открытое общество», Фонд «Евразия», ТАСИС, фонд «Вестминстер», Информационное агентство США (USIA). Фондом была проведена масштабная деятельность в областях повышения квалификации специалистов-международников, разработки проектов по вопросам преподавания и исследования глобальных аспектов безопасности, международных отношений в странах СНГ, экспресс-аналитических разработок по внешней и оборонной политике России. На этой основе был подготовлен ряд крупных публикаций исследовательско-образовательной направленности. С 2002 г. деятельность Фонда развивается в рамках «ИНО (информация, наука, образование)-центра».

Ряд функций вышеупомянутого фонда продолжает выполнять Научно-образовательный форум по международным отношениям (директор А. Д. Богатуров), созданный как некоммерческая организация для содействия научно-образовательным и просветительским программам в сфере международных отношений, безопасности и политической науки, нацеленным на формирование и развитие в России современного профессионального сообщества политологов, в том числе международников. К текущим проектам Форума относятся: зимне-летний методологический институт международных отношений (работает в две сессии – летом и зимой), принимающий на конкурсной основе до 40 участников ежегодно; ежегодный межрегиональный методологический семинар преподавателей из 20 университетов России по разработке и внедрению в учебный процесс новых предметных программ по дисциплинам историко-международного и социально-политического циклов; формирование межрегиональных групп и коллективов отдельных исследователей по приоритетным темам программы; поддержка базы данных о региональных исследователях в области международных отношений и безопасности; ресурсно-консультационный центр в Москве для преподавателей и исследователей из региональных центров; содействие в разработке учебных пособий нового поколения.

Новым явлением в жизни российского академического сообщества исследователей-международников стало создание различного рода профессиональных ассоциаций и координирующих структур. Как известно, до распада СССР таковой являлась лишь Советская ассоциация политических наук, преемницей которой с 1992 г. стала Российская ассоциация политической науки.

В 1992 г. в Москве была образована Российская ассоциация европейских исследований, объединившая ученых и преподавателей соответствующей направленности.

В 1994 г. Министерство образования РФ создало на базе МГИМО Учебно-методическое объединение по координации деятельности университетов, осуществляющих образовательную деятельность в области международных отношений. Сегодня в него входят свыше 40 университетов.

В 1996 г. на основе МГИМО была сформирована Ассоциация университетских школ международных отношений, объединившая представителей университетов СНГ, занятых внешнеполитическими исследованиями (в 2001 г. преобразована в Ассоциацию международных исследований стран СНГ и Балтии).

Эти институты и центры организовали базу для создания в ноябре 1999 г. Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) по типу аналогичных национальных организаций, существующих в ряде стран и регионов мира (США, Великобритания, Япония, страны Скандинавии, Центральной и Восточной Европы и др.). Инициатором выступил МГИМО. Ассоциация объединила ученых и педагогов, занятых изучением международных отношений. На сегодняшний день ее членами являются свыше 300 человек. Первый конвент РАМИ состоялся в апреле 2001 г., собрав более 300 участников, в том числе около 70 иностранных. В июне 2002 г. она провела 2-й конвент совместно с Ассоциацией международных исследований стран Центральной и Восточной Европы и Скандинавской ассоциацией международных исследований, в котором приняли участие более 200 российских и зарубежных специалистов-международников. С сентября 2002 г. РАМИ совместно с журналом «Полис» издает ежеквартальный журнал мировой политики «Космополис».

Итак, 1990-е гг. внесли существенные изменения в инфраструктуру международных исследований в России. Ее основными характеристиками явились: утрата монополии Российской академии наук на проведение международных исследований; расширение образовательной и исследовательской деятельности в области международных отношений за пределы Москвы; профессиональная консолидация сообщества российских международников с одновременным развитием международных связей.

Общие подходы к изучению международных отношений

Изменения в инфраструктуре российских международных исследований во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг. сопровождались ощутимой активизацией теоретических поисков в области внешней политики и международных отношений, появлением признаков зарождения отечественной школы, сочетающей в себе как опыт мировой научной мысли, так и российские политические реалии. Эти изыскания проходили на фоне оживленных дискуссий о внешнеполитическом выборе России, в ходе которых многие вопросы теоретического анализа были переведены в практическую плоскость, стали сводиться к разработке конкретных стратегий внешней политики. Вследствие этого отечественные исследования международных отношений оказались вновь, как и в советские времена, крайне идеологизированными,

отражая споры политических групп, ведущих борьбу за власть и влияние.

По данной причине классификация существующих сегодня многочисленных концепций российской внешнеполитической мысли представляется возможной не по научным теоретико-методологическим основаниям, а по политико-идеологической направленности. В этом плане они могут быть объединены в две группы – консервативный и либеральный подходы.

Характерными чертами *консервативного подхода*, доминирующего в российских международных исследованиях, являются государственно-центристская парадигма, ориентация на внешнеполитические представления, выработанные геополитической и политико-реалистической школами современной теории международных отношений (см. работы А. Г. Дугина, Л. Г. Ивашова, С. В. Кортунова, А. С. Панарина, Э. А. Позднякова).

Причины такого положения не случайны. Во-первых, они отражают так называемую статусную тревогу, характерную для нынешнего состояния российского внешнеполитического сознания. Главный для нее повод – быстрый распад СССР как великой державы, психологическая роль которой всегда была велика в этой разновидности сознания. Произошедшая утрата, а с ней резкое ослабление экономических и военных возможностей российского государства вызвали болезненные метания в поисках былого величия и могущества. Поскольку это величие в советское время было неразрывно связано со стереотипами борьбы, противостояния «врагам», то такой поиск неизбежно сводится к обращению к различного рода геополитическим схемам. Если раньше мир просматривался через амбразуру идеологического противоборства, то теперь – сквозь призму геополитической конфронтации. Кроме того, российская внешнеполитическая культура мышления всегда тяготела к государственно-центристской парадигме, ориентировалась на укрепление централизованного сильного государства и потому уделяла существенное внимание межгосударственному взаимодействию. Поиск средств сохранения государственности и нашел отражение в тяготении к геополитике. Наконец, зарубежная литература именно по геополитике и по политическому реализму оказалась еще в советские времена предметом активной и широкой критической проработки с позиций марксизма-ленинизма и была доступна широкому кругу специалистов. Ориентированная на анализ таких категорий, как «национальный интерес», «сила и мощь во внешней политике», она случилась вроде бы «ко времени» и оказалась «под рукой»

в момент острых дискуссий о месте России в мире, целях, средствах и задачах ее внешней политики.

Однако, как справедливо отмечает известный специалист В. А. Колосов, вышло так, что геополитика в России оказалась на первых порах монополизированной национал-патриотическими кругами, которые проявили инициативу в деле ее пропаганды. Более того, в качестве опоры новой научной дисциплины было избрано теоретическое наследие германской и англосаксонской геополитики начала XX в., а не современные работы, которые остались известными лишь узкому кругу специалистов. При этом легче и быстрее всего была воспринята теория хартленда. Ее некритическое восприятие привело к появлению ряда штампов в российской геополитике. Прежде всего возникло представление о РФ как о ключе к глобальной стабильности, о географическом центре мировой политики. Именно тезис об особой, вечной геополитической роли России со ссылкой на классиков геополитики стал своеобразной психологической компенсацией за распад и стремительное понижение реального геополитического статуса страны. Закономерно и то, что отечественные геополитики прогнозируют обретение Россией статуса великой державы за счет одного лишь географического положения.

Российские геополитические работы, вышедшие в 1990-е гг., в существенной мере были основаны на идеализированном представлении о геополитической миссии России как «держателя равновесия между Западом и Востоком». Их авторы полагали, что размеры, ресурсный потенциал и протяженные границы сами по себе предопределяют значимость нашей страны в качестве глобального политического центра. Отсюда и вывод: Россия должна обеспечить стабильность на всем континентальном пространстве Евразии, т. е. на всей территории бывшего Советского Союза, что позволит ей играть роль одного из центров мировой геополитической системы, поддерживающего баланс сил во всем мире.

Развитие геополитики в данном направлении было стимулировано не только процессом распада российской сферы влияния, но и тогдашней позицией либеральных кругов, которые слабо учитывали национальные интересы страны, будучи увлечены идеей защиты «общечеловеческих ценностей». В результате в оппозиционных слоях сформировалась неоевразийская школа геополитики, прямая наследница европейских геополитических школ первой половины XX в. Всплеск ее особой активности произошел в 1992—1994 гг., а главным теоретиком стал А. Г. Дугин.

Неоевразийская школа опирается на работы русских евразийцев — представителей течения в общественно-политической мысли страны, которое возникло в среде русской эмиграции в 1930-е гг. В соответствии с их взглядами, Евразия представляет собой особый культурный мир, отличающийся и от расположенной к западу от него Европы, и от находящейся к югу Азии. Евразия сложилась в границах Российской империи, которые впоследствии унаследовал Советский Союз, и представляет собой единое целое с геополитической и культурно-исторической точек зрения.

Неоевразийцы существенным образом пересмотрели евразийскую доктрину первой половины XX в. В основу неоевразийской геополитической школы положены догматическое восприятие теорий Г. Маккиндера, К. Хаусхофера и русских евразийцев, абсолютизация противостояния морских и континентальных держав, «вечного Карфагена» и «вечного Рима». Неоевразийская геополитика опирается на географический детерминизм и принципы силовой политики. Россия рассматривается как ведущая континентальная держава, которая призвана бороться против «торгашеской» приморской (атлантистской) цивилизации и ее лидера в лице США, одновременно воссоздавая великую евразийскую империю. Тем самым противоречия с Западом возводятся в абсолют, признаются неразрешимыми.

Неоевразийцы пытаются теоретически обосновать конфликт России и Запада и превратить геополитику в основу постсоветского русского национализма. Они ссылаются на геополитические константы (особенно на центральное положение России в Евразии), из которых выводят неустранимые различия экономических и политических моделей двух противоборствующих сторон. Ученые этой школы искусственно сводят мировой политический процесс к противостоянию поборников атлантизма и континентализма, причем России предлагается вести войну с атлантистами всех мастей. Они демонизируют понятия глобализма и нового мирового порядка, воспринимая их как воплощение американской мечты о мировом господстве и идеологию порабощения нашей страны. Общее место их концепций — разоблачение «глобалистского заговора». Одновременно развивая идеи классиков евразийства, неоевразийцы стали говорить уже не о русском православном доминировании как объединяющем начале Евразии, а о равноправных славяно-тюркском и православно-мусульманском союзах, усиливая тем самым азиатскую компоненту в евразийском пространстве.

Наряду с постулатами геополитики, представители консервативного подхода используют в качестве теоретического ориентира постулаты политического реализма: влияние на мировой сцене как главная цель внешней политики и «баланс сил» в качестве средства его поддержания; нация-государство как единственный субъект международных отношений; государственный суверенитет как абсолютная ценность; национальные интересы в качестве интересов государства (на практике государственной бюрократии), а не интересов общества.

В самом деле, исходной для ряда предлагаемых консервативных концепций является установка на то, что безопасность России — это прежде всего ее влияние на мировой сцене, сокращение же последнего ведет к ослаблению безопасности страны. Ставится также знак равенства между безопасностью и сохранением статуса великой державы. Внешние силы обвинены в том, что они подрывают международное воздействие России, вытесняют ее из традиционных зон влияния и регионов, где сосредоточены ее интересы.

Список угроз национальной безопасности России, приводимый в этих концепциях, длинен. Однако все они, различаясь в деталях, упоминают тенденцию к установлению однополярного мира как главную угрозу внешней безопасности страны. Если одни авторы не конкретизируют данный расплывчатый тезис, то другие прямо указывают на укрепление мировых позиций США как главного и единственного центра силы.

Большинство авторов рассматриваемых концепций подчеркивают, что, несмотря на нынешнее трудное экономическое положение и слабость обычных вооруженных сил, Россия останется великой державой. В пользу этого, по их мнению, свидетельствуют размеры ее территории, большие запасы природных ресурсов, высокая квалификация рабочей силы и научно-технический потенциал мирового уровня. Особое значение придается ядерному оружию. Не будь его, Россия давно бы уже превратилась в третьестепенное государство.

Особое место в видении современных международных отношений российскими сторонниками политического реализма занимает концепция *многополярности*. Суть ее в том, что после окончания холодной войны в мире быстрыми темпами формируются независимые друг от друга центры силы. Основные среди них — интегрирующаяся Европа, Япония, Китай, Россия и США, которых дополняют «центры» более низкого уровня. К последним обычно относят Индию, Бразилию и другие стра-

ны, набирающие вес на международной сцене. Москва, говорят авторы этой концепции, должна проводить активную политику, всемерно поддерживая и стимулируя данную тенденцию. Будучи относительно слабой, Россия тем не менее может влиять на положение дел в мире, используя свои отношения с различными «центрами», интересы которых часто противоречат друг другу.

Главное в трактовке концепции многополярности представителями консервативного подхода — стремление к всемерному и активному ограничению международного влияния США. Концепцией многополярного мира они нацеливают Россию на отрыв от Америки ее союзников, прежде всего Западной Европы, укрепление — в первую очередь в военном отношении — Китая как наиболее реального конкурента США, поддержку и защиту антиамериканских режимов в мире. Отсюда — предлагаемые ими идеи осей или треугольников: Россия — Китай — Индия, Россия — Франция — Германия, Россия — Иран — Ирак и т. п.

В отличие от представителей консервативного подхода исследователи *либеральной ориентации* (В. Г. Барановский, А. В. Загорский, В. Л. Иноземцев, В. М. Кулагин, М. М. Лебедева, А. Ю. Мельвиль, А. А. Пионтковский, В. М. Сергеев, Д. В. Тренин, Ю. Е. Федоров, Л. Ф. Шевцова) исходят из того, что важнейшим содержанием современного мирового развития является формирование глобальных пространств — в экономике и финансах, в информационной и коммуникационной сферах, в экологии и безопасности. Международные отношения все более превращаются в многосторонние, во взаимодействие разноуровневых субъектов — не только государств, но и международных межправительственных организаций, неправительственных объединений, международных клубов (или параорганизаций), интеграционных ассоциаций, ТНК и их лоббистских групп. Зачастую многосторонние отношения формируют столь плотную сеть, что складываются международные режимы в той или иной области. Все эти аспекты, считают либералы, подлежат осознанию и включению в российскую стратегическую культуру.

Важнейшие задачи России, по мнению либералов, лежат вне традиционной геополитики. России выгоднее стать успешной страной XXI в., чем оставаться архаичной великой державой XIX столетия. Надо перенести акцент с традиционной геополитики на приспособление к глобализации, развитие сравнительных преимуществ перед другими странами и поиск выгодной ниши в этом процессе.

Условия для такого внешнеполитического курса России, по мнению либералов, уже созданы. Дело не только в укреплении института частной собственности или становлении элементов демократии и практики идеологического плюрализма. Главное — исчезли материальная основа, ресурсные возможности для особого пути развития России, идея которого всегда была сутью евразийства.

Россия перестала быть замкнутым самодостаточным сообществом и бесповоротно стала открытой страной. Она утратила способность не только к имперской интеграции («восстановлению Союза»), но и к «одиночному плаванию» в океане мировой политики. Реально перед Россией, столетиями инкорпорировавшей княжества, ханства и другие территории в свое историческое тело, сейчас встала задача обретения способности к интеграции самой себя в более крупное образование.

Таким образованием, полагают либералы, является Запад. Экономически и политически это можно сделать в рамках Большой Европы, в области безопасности — в пределах так называемого Севера (Северная Америка, Большая Европа, Япония). Формирование новых объединений уже идет в непосредственной близости от России. Расширение ЕС и НАТО на Восток — важнейший фактор, влияющий на внешнюю и внутреннюю политику Москвы. Если Россия так или иначе включится в «евростроительство», эффект может оказаться весьма благотворным. По сути дела, это было бы равнозначно снятию политического и идеологического противостояния Запада и Востока в рамках единой европейской цивилизации.

«Реализм в политике предполагает признать бесперспективность попыток построения противостоящей Западу коалиции и целесообразность максимально тесного сотрудничества с передовыми демократическими государствами. При этом важнейшим приоритетом в политической сфере мы считаем переориентацию внешнеполитической активности с американского на европейское направление. Это, помимо прочего, оказало бы благотворное влияние на российский политический класс, способствовало бы изживанию представлений о великодержавной миссии России и препятствовало бы инициированию не слишком реалистичных, но весьма сложных и дорогих инициатив в политической сфере. Но что более важно, полная смена ориентиров отвечала бы как экономическим, так и геополитическим интересам России. В экономической области наша страна тем самым заявила бы о расширении сотрудничества со своим наиболее важным хозяйственным

партнером и мировым лидером в области торговли и инвестиций, дав понять, что впервые за долгие годы экономические интересы России начали доминировать над демагогическими идеологическими соображениями. В геополитической сфере мы дистанцировались бы от политики Соединенных Штатов, отличающейся все большей резкостью и односторонностью, подтвердили бы отказ от любых гегемонистских целей и заявили бы о приверженности мирной и уравновешенной политике, последовательно проводимой Европейским союзом», — пишет В. Л. Иноземцев в статье «Россия в системе международных отношений XXI века». Но интеграция с Евросоюзом, по убеждению либералов, возможна только при условии отказа от концепции многополярности. Поэтому они резко критикуют данную схему, считая, что независимо от намерений ее авторов и проводников, ряд которых выступает за партнерские отношения с США, эта концепция де-факто продлевает инерцию холодной войны, дает козыри в руки тех кругов, которые хотели бы вернуть Россию в накатанную колею советской внешней политики. За пределами же РФ такая концепция придает убедительность аргументам тех, кто видит в современной России «новое издание СССР», сильно сокращенное и ослабленное, но по-прежнему враждебное Западу, стремящееся вбить клин в трансатлантические отношения.

Последовавший после событий 11 сентября 2001 г. по инициативе Президента В. В. Путина поворот во внешнеполитическом курсе России в сторону Запада создал более благоприятные условия для усиления влияния концепций либералов. Однако об изменении соотношения сил в их пользу на теоретическом «фронте» говорить рано. Скорее имеют место отдельные попытки концептуального синтеза либерального и консервативного подходов.

Завершая анализ эволюции российских международных исследований, следует сказать еще об одной примечательной тенденции — активизации поисков в области научной методологии анализа международных отношений, попытках разработать их *научную теорию*. Известно, что в этой сфере российская внешнеполитическая мысль получила от советской скудное наследство. Свойственные советской науке о международных отношениях преимущественная ориентация на историческое знание, дескриптивно-фактологический подход, разделение ее объекта, помимо истории, на несколько дисциплин — международное право, международные экономические отношения, приоритетное внимание изучению внешней политики отдельных государств, а не системе связей между ними, наконец, господство догм марксизма-лени-

низма серьезно препятствовали разработке теории. Вместе с тем из-под пера ряда отечественных специалистов вышли работы, в которых был дан оригинальный теоретический взгляд на международные отношения как на динамическую целостность, введены в научный оборот и разработаны понятия структуры, функционирования и развития системы международных отношений, соотношения сил, взаимосвязи экономики и политики, сотрудничества и конфликтов. Кроме того, был апробирован ряд конкретных аналитических методов и методик, основанных на междисциплинарном подходе к внешней политике и международным отношениям.

Отечественным ученым пока не удалось преодолеть доминирование описательного и логико-интуитивного подходов в исследованиях международных отношений. Симптоматичным явился опубликованный в начале 1990-х гг. труд Э. А. Позднякова «Философия политики». В нем этот крупный российский исследователь-международник, автор ряда значительных теоретических работ, опубликованных в 1980-е гг., к удивлению своих читателей сделал вывод о невозможности создания универсальной теории международных отношений и применимости самого понятия теории к данной области. Этот вывод он обосновал тем, что международные отношения как любая общественная дисциплина предопределены ценностным подходом тех, кто стремится их исследовать научно.

Многолетняя пауза в сфере отечественных теоретических разработок оказалась прервана лишь в начале 2000-х гг. Речь идет прежде всего о трудах П. А. Цыганкова, предпринявшего плодотворную попытку творческого обобщения отечественного и зарубежного опыта в области теории международных отношений. Одновременно он выпустил под своей редакцией коллективную монографию по вопросам теории с участием зарубежных исследователей-международников, а также первую в России хрестоматию с переводами текстов крупнейших англосаксонских теоретиков международных отношений. Примечательной стала дискуссия о развитии в России теоретических исследований в области политики и границах применимости в этих целях зарубежного опыта, организованная на страницах журнала «*Pro et Contra*». За ней последовали публикации монографий М. М. Лебедевой по вопросам теории международных конфликтов и мировой политики, а также очерков теории и политического анализа международных отношений А. Д. Богатурова, Н. А. Косолапова и М. А. Хрусталева. Все это свидетельствует о наличии точек роста

теоретического знания в российских международных исследованиях. Новые углубленные разработки в подобной области, несомненно, имели бы решающее значение для дальнейшего развития российской науки о международных отношениях и ее становления как одного из влиятельных направлений мировой внешнеполитической мысли.

Литература

Арбатов А. Г. Безопасность: Российский выбор. — М., 1999.

Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталев М. А. Очерки теории и политического анализа международных отношений. — М., 2002.

Внешняя политика России: 1991—2000. Часть 1. — Pro et Contra, 2001. — Т. 6. — № 1—2 (зима — весна).

Дугин А. Г. Основы геополитики: Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. — М., 2000.

Ивашов Л. Г. Россия или Московия?: Геополитическое измерение национальной безопасности России. — М., 2002.

Иноземцев В. Л. На рубеже эпох: Экономические тенденции и их неэкономические следствия. — М., 2003.

Кокошин А. А. Ядерные конфликты в XXI веке: типы, формы, возможные участники. — М., 2003.

Колосов В. А. Геополитическое положении России: представления и реальность. — М., 2000.

Лебедева М. М. Мировая политика. — М., 2003.

Панарин А. С. Искушение глобализмом. — М., 2002.

Поздняков Э. А. Философия политики: В 2 ч. — М., 1994.

Стратегия для России: 10 лет СВОП. — М., 2002.

Цыганков П. А. Теория международных отношений. — М., 2002.

Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред., коммент. П. А. Цыганкова. — М., 2002.

Trenin D. The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization. — M., 2001.

http://www.carnegie.ru
http://www.cast.ru
http://www.ipmb.ru
http://www.pircenter.org
http://www.rami.ru
http://www.svop.ru

Раздел 2

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Глава 3

СОВРЕМЕННЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПОРЯДОК

А. Д. Богатуров

Ученые, политики и журналисты применяют словосочетание «международный порядок» в самых разнообразных и зачастую противоречащих друг другу значениях, внося значительную неясность в его понимание. В этой главе под международным порядком подразумевается система отношений, складывающаяся между всеми странами мира, совокупность которых условно именуется *международным сообществом*. Отношения между членами международного сообщества и, значит, международный порядок определяются взаимодействием разнородных факторов, наиболее важную роль среди которых играет соотношение совокупных потенциалов отдельных игроков и построенная на нем иерархия, взаимное положение стран, чаще всего условно понимаемое как вертикальное соподчинение.

Основные подходы к истолкованию международного порядка и их развитие

С точки зрения прикладного анализа целесообразно выделить три основных подхода к интерпретации порядка: реалистический, социально-конструктивистский и институциональный. Для первого характерен акцент на соотношениях потенциалов между основными субъектами международного сообщества. Для второго — интерес к правилам поведения между ними. Для третьего — упор на инструментарий регулирования, основой которого, как постулируется, выступают международные институты в качестве механизмов межгосударственного сотрудничества, спо-

собных оказывать примиряющее и сдерживающее влияние на поведение отдельных стран в интересах сообщества в целом. Все три подхода в чем-то противоречат, а кое в чем дополняют друг друга – согласно тому, как в реальности регулирование международных отношений осуществляется при помощи материально-силовых, идеально-информационных и институциональных импульсов.

Воздействие материально-силовых импульсов относительно преходяще – соотношение возможностей между странами меняется, могущество одних стран бесследно исчезает и складывается могущество других. Потенциал влияния идеально-информационных импульсов обладает способностью накапливаться и оказывать более слабое, зато более долгосрочное, чем фактор силы, воздействие на поведение государств. Влияние институциональных импульсов вообще очень подвижно и способно расти или уменьшаться в зависимости от того, интенсивнее или слабее воздействуют собственно силовые факторы. Упорядочивающая роль факторов материально-силового свойства рельефнее проявляет себя в кратко- и среднесрочной перспективе, идеально-информационных – в долгосрочной, а институциональных колеблется вокруг некоего среднего, но не особенно высокого показателя, который в истории международных отношений ни разу не становился для международного порядка определяющим.

Интерпретации международного порядка в реалистической традиции с малыми вариациями восходят к классическим трудам Г. Моргентау, Р. Арона и К. Уолтса. Ключевым для их построений было понимание порядка как горизонтального временного среза международных отношений, их «объективно заданного состояния», которое в каждый момент определялось соотношением потенциалов между великими державами. Причем сами державы имели не всегда адекватное и официально заявленное представление об этом соотношении и соизмеряли свои действия с их вероятными последствиями. Этот круг идей преобладал в науке и политике в первые десятилетия после второй мировой войны.

Вектор научных дискуссий последних двух десятилетий XX в. определялся критикой реалистических интерпретаций, которые несколько абсолютизировались в годы биполярной конфронтации. Более популярными стали трактовки в духе отождествления порядка с введением «правил благоразумного поведения», соблюдение которых было бы обусловлено не страхом перед возмездием со стороны более сильного соперника (соперников), а добровольным законопослушанием субъектов, их готовностью

без принуждения следовать условиям «кодекса», который они формально (в виде Устава ООН) или неформально вырабатывали бы между собой в процессе общения. Эти критические версии не представляли собой в чистом виде теории либеральной школы. Они строились на прагматичном сочетании либерального подхода с идеями социального конструктивизма, соотносимыми с элементами реалполитического анализа.

В научной литературе 1990-х гг. известность приобрела концепция американского ученого Л. Миллера, считающего главным признаком международного порядка присутствие в мировой системе единого основополагающего принципа, которым сознательно или стихийно руководствуются государства. Миллер полагает, что с середины XVII в. и до первой мировой войны в мире существовал всего один порядок; автор называет его вестфальским (по Вестфальскому миру, положившему конец Тридцатилетней войне в Европе и послужившему, как утверждает Миллер, началом нового порядка). Основанием для такого обобщения ученый счел то обстоятельство, что в основу международных отношений всего данного периода был заложен принцип «разрешительности» (франц. *laissez-faire* — позволять делать) или «невмешательства». Как отмечает Миллер, «в самом широком смысле концепция разрешительности предполагает, что для общего блага лучше всего предоставить наибольшую меру свободы и возможности индивидуальным лицам в обществе служить собственным интересам». Такой принцип предполагал отказ одного государства от попыток помешать другому государству в осуществлении его целей во всех случаях, когда это не касается непосредственно жизненных интересов первого.

Антипода подобной политики Миллер видел в «вильсонианском» принципе международного регулирования, впервые представленном В. Вильсоном в 1918 г. Этот принцип воплотился в «интервенционистской» политике Лиги Наций, затем — ООН, а со второй половины 1990-х гг. и до настоящего времени — есть все основания продолжить рассуждение автора — Соединенных Штатов Америки и ситуативных коалиций, которые они создают. В отличие от реалистов Миллер понимает «порядок» не как «устройство» и «состояние», а как «образ действия» и «процесс».

Похожим образом пояснял международный порядок и британский исследователь Р. Купер. Отталкиваясь от классической работы Х. Булла «Анархическое общество: исследование порядка в мировой политике», он предложил несколько возможных интерпретаций «порядка». Во-первых, таковым может считаться

преобладающий тип внешнеполитического поведения государств (англ. *pattern of actions*), независимо от того, служит ли оно упорядочению или дезорганизации системы; во-вторых, порядок способен означать определенную степень стабильности и целостности системы; в-третьих, его можно понимать как «правила, которые управляют системой и поддерживают ее в состоянии стабильности; моральное содержание, воплощающее идеи справедливости и свободы».

Во многом Миллер и Купер предстают последователями известного американского ученого Р. Гилпина, в работах которого еще в начале 1980-х гг. были сформулированы развиваемые ими на более позднем материале представления о том, что системный порядок в международных отношениях определяется прежде всего наличием свода правил поведения; именно изменение этих правил вызывает смену одного порядка другим.

Окончание биполярной конфронтации не привело к явному теоретическому преобладанию либеральной школы, как того можно было ожидать, когда политическая публицистика упивалась упрощенным пониманием приписываемого Ф. Фукуяме вывода о «безоговорочной победе» политического либерализма во всемирном масштабе. Наука оказалась достаточно зрелой, чтобы удержаться от вульгаризаторских построений, и общая тенденция в теории международных отношений (ТМО) выразилась в появлении синтетических интерпретаций, которые соединяли бы в себе достоинства всех разработанных к началу XXI в. подходов.

Признаки синтетического понимания международного порядка можно найти даже у мэтров политического реализма. Достаточно вспомнить классическое замечание Г. Киссинджера, еще в 1970-е гг. утверждавшего, что мир невозможно обеспечить без равновесия (реалистическое и структурное понимание), а справедливость — без самоограничения (социально-конструктивистский подход, как бы сказали в 1990-е гг.). Но время творческого расцвета этой личности не дало материала для выработки по-настоящему универсалистской схемы анализа международного порядка. Этот материал предоставила реальность более позднего периода.

Вот почему одна из первых успешных попыток создать синтетическое видение международного порядка была осуществлена только в 2001 г. в основательной книге американского ученого Дж. Айкенберри «После победы. Институты, стратегическая сдержанность и перестройка порядка после больших войн». Айкенберри тоже считает ключевым признаком международного

порядка наличие общепризнанных правил и принципов, которыми субъекты руководствуются в отношениях между собой. Он даже вводит понятие конституционности/неконституционности тех или иных международных порядков, подчеркивая, что порядок, опирающийся только на соотношение сил, неконституционен.

Принцип конституционности, согласно Айкенберри, воплощается в основанной на уставах или договорах деятельности международных организаций и других институтов межгосударственного взаимодействия, в чьи задачи входит обеспечение более справедливой, равномерной представленности интересов менее сильных стран при принятии важнейших международных решений, которые чаще всего вырабатываются самыми мощными государствами «эгоистично» и в расчете лишь на собственные национальные интересы.

В отличие от «трехчастной» схемы международного порядка (потенциалы — идеи — механизмы), обозначенной в начале главы, предложенная Айкенберри аналитическая модель бинарна: для его понимания международного порядка значимо прежде всего соотношение двух элементов — идей и институтов, с одной стороны, и мощи государства-гегемона — с другой. В истории международных отношений этот автор выделяет три типа международного порядка — равновесный, гегемонический и конституционный. Не испытывая, очевидно, интереса к первому, он озадачен взаимоотношением второго с третьим, с достойным доброго реалиста здравомыслием замечая: международный порядок не обязательно подразумевает действия сторон по согласованным правилам. Международный порядок способен воплощать практику поведения сильнейшей страны, действия которой в данном случае могут сами по себе становиться правилом как нормой, закрепленной цепью прецедентов: «Сила преобразуется в право, а принуждение — в долг».

При этом роль институтов конституционного регулирования важна на этапах или упадка государства-гегемона, или его раннего восхождения, когда институты в состоянии оказывать максимальное влияние на международную ситуацию. Наоборот, в ситуации пребывания гегемона в зените могущества он способен безнаказанно игнорировать упорядочивающие импульсы со стороны «конституционных» институтов. Тогда институты, если они ощущают свою слабость, могут уступать гегемону (гегемонам) главенствующую роль в формировании порядка — на основе либо гегемонии, либо равновесия. По Айкенберри, «политический

порядок — это базовое согласие (англ. *arrangement*) между группой государств относительно их руководящих правил, принципов и институтов».

Очевидно, что и Айкенберри понимает порядок скорее как порядок принятия решений («образ действия»), чем порядок положения дел («состояние»). Отдавая должное данной схеме, важно заметить ее ограниченность с точки зрения прикладного анализа. Подразумевая наличие иерархии в международных отношениях, которая сама воплощает некий порядок, здесь выводится за рамки анализа сама эта иерархия. Теоретически схема Айкенберри в целом логична и соразмерна. Однако в прикладном анализе она недостаточно функциональна, поскольку для уяснения сущности порядка необходимо понимать не только особенности принятия решений внутри иерархии, но и выявить возможности влияния на эту иерархию, изучить имеющийся ресурс для ее изменений или, например, ресурс сопротивления таковым. Иначе говоря, для осмысления современной международной ситуации распознавание прочности позиции каждого субъекта и их взаимного положения в иерархии столь же важно, как и правила, которыми тот или иной из них руководствуется либо должен руководствоваться, но почему-то этого не делает.

В силу приведенных выше соображений целесообразно расширить схему анализа международного порядка, включив в нее такие элементы, как:

1) наличие признаваемой иерархии между субъектами международных отношений, включая и государства, и новые субъекты международной политики;

2) совокупность принципов и правил внешнеполитического поведения;

3) система принятия решений по ключевым международным вопросам, охватывающая механизм представительства интересов низших участников иерархии при принятии решений на высших ее уровнях;

4) набор морально допустимых санкций за их нарушения и механизмов применения этих санкций;

5) формы, методы и приемы осуществления принятых решений — режим реализации международного порядка.

В международных отношениях сегодня присутствуют все элементы, обозначенные в этой схеме, что позволяет считать их в целом упорядоченными, а кризис миросистемного регулирования, о признаках которого писали в начале прошлого десятилетия, преодоленным.

Иерархия и новые элементы поведения государств в рамках международного порядка

Для характеристики современного международного порядка наибольшее значение имеют несколько положений. Прежде всего — его иерархичность. За последние десять лет в научной литературе сложились два подхода к ее анализу: структурный и режимно-институциональный. Для *первого* типично исследование иерархии сквозь призму полярности. В этой логике ключевым является вопрос о том, сколько полюсов влияния имеется в современном мире и какой из них главный[1]. Дискуссии вращаются вокруг двух версий: сторонники одной из них стремятся отыскать в современных международных отношениях признаки многополярности, а приверженцы другой указывают на черты однополярности современной международной системы, одновременно выдвигая несколько версий ее понимания.

Особенностью построений сторонников многополярного видения среди ученых (С. М. Рогов, К. Э. Сорокин и др.) была созвучность их предположений в 1992—1999 гг. официальной позиции Российской Федерации, руководство которой, в лице бывшего Президента Б. Н. Ельцина и занимавшего пост министра иностранных дел Е. М. Примакова, начиная с 1996 г., подчеркивало в официальных выступлениях многополярный характер современного мира. В апреле 1997 г. в Москве была подписана российско-китайская Декларация о многополярном мире и формировании нового международного порядка. Этот документ оказывал большое влияние на официальную терминологию российской дипломатии в конце 1990-х гг. Он представлял официальную точку зрения в момент, когда эта оценка была призвана символизировать несогласие России с практикой одностороннего произвольного принятия важнейших решений, которой пользовались США и страны НАТО во время двух волн конфликта в Югославии (1995—1996 гг. в Боснии и 1998—1999 гг. в Косове).

Вместе с тем уязвимость тезиса о многополярности была очевидна. Его сторонники в подтверждение своей гипотезы указывали: после распада Советского Союза и исчезновения «классической биполярности» наряду с Соединенными Штатами в мире

[1] Исчерпывающий разбор российских дискуссий по вопросу о международном порядке представлен в книге Т. А. Шаклеиной «Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссия в политико-академических сообществах России и США (1991—2002)».

существовали одновременно несколько полюсов мощи и влияния — «объединенная Европа», Китай и Россия. Взаимодействие этих субъектов и определяло многополярную конфигурацию мира. Сознательно избегая давать определение многополярности, авторы этой группы по сути дела уходили от исследования реальной ситуации, вместо этого предлагая некий эмоционально окрашенный образ желанного будущего.

Осторожная критика концепции многополярности велась по методологическим основаниям. Акцент в ней делался на вопросе о критериях. В 1993 г. в отечественной литературе были предложены рабочие определения многополярности, биполярности и однополярности. Под биполярностью следовало понимать структуру международных отношений, для которой характерен *резкий отрыв* каких-либо двух членов международного сообщества от всех остальных стран по совокупности своих военно-политических, экономических, научно-технических и иных возможностей, а также по потенциалу идейного влияния в международных отношениях. Соответственно, под многополярностью в таком случае понималась структура мира, для которой характерно наличие нескольких полюсов-центров, *сопоставимых* между собой по соответствующим потенциалам, — именно так обстояло дело в период «европейского концерта» XIX в. Следовательно, ситуация, для которой оказывается типичным «уход в отрыв» по показателю совокупной мощи всего одной страны, должна указывать на возникновение той или иной формы однополярности.

На базе такой логики анализа в 1996 г. была изложена концепция «плюралистической однополярности», а в 2000 г. — российский вариант идеи «глобального демократического мира», или «глобального *Pax Democratica*», каждая из которых представляла собой, соответственно, структурно-реалистическую и либерально-идеалистическую версии сходного по сущности видения ситуации.

Согласно идее «плюралистической однополярности», мир после распада биполярности не превратился в чисто американский мир, *Pax Americana*, потому что роль единственного полюса в нем заняли не одни Соединенные Штаты, а США в плотном окружении своих ближайших союзников в лице «группы семи». Члены этой группы, хотя не обладали возможностями, сравнимыми с американскими, все же имели возможность умерять амбиции США, немного менять их направление и влиять на поведение этой державы в той мере, насколько им это удавалось в рамках плюрализма, не подкрепленного равенством возможностей.

Концепция «*Pax Democratica*» тоже исходила из идеи не единоличного, а «группового полюса» и тоже в принципе включала в его состав страны «группы семи». Но в ней акцент делался на принадлежности стран полюса не к группе наиболее развитых и влиятельных государств планеты, а к кругу демократических государств. Подразумевалось, что «группа семи», состоящая из демократических стран, объективно действует «по мандату» всех демократий в интересах демократического мира как целого. Такая трактовка была шире, чем та, что предлагалась «плюралистической однополярностью». Она акцентировала приверженность общим демократическим ценностям, благодаря которым достигалось единство «группового полюса».

Концепции однополярности широко используются в политическом анализе, поскольку они дают адекватное понимание реальности независимо от эмоционального («приятие — неприятие») отношения к ней. Несоответствие гипотезы многополярности международным реалиям в начале XXI в. стало настолько очевидным, что с приходом Президента В. В. Путина российское руководство сочло необходимым скорректировать ее официальные трактовки. В современной интерпретации термин «многополярный мир» применяется в официальном лексиконе Российской Федерации для обозначения вектора эволюции международной системы, внутри которой с течением времени, как можно ожидать, вероятно ослабление относительной мощи США при сравнительном возрастании совокупных потенциалов Китая, России и, вполне возможно, некоторых других членов международного сообщества, включая (в более отдаленном будущем) Европейский союз.

В начале XXI в. начал приобретать ощутимое влияние *режимно-институциональный* подход к анализу международного порядка. Он развился из структурного подхода в том смысле, что принял за отправную точку разработанный в его рамках тезис о наступлении однополярного мира. Приняв этот вывод за данность, приверженцы режимного подхода стали в дальнейшем осмысливать международный порядок, пользуясь понятиями социологии и политической теории.

Согласившись, что в условиях однополярности мир в известном смысле приобретает некие черты целостного мирового протогосударства, управляемого из единого центра, некоторые ученые предложили исследовать этот мир путем выявления природы подобной власти, ее форм, регулирующих механизмов, преобладающих режимов управления, правил и практик. При та-

кой постановке проблемы в центр внимания исследователей должны были попасть вопросы «нового мирового строя» — феодального, демократического, либерального и т. д., как если бы речь шла о порядке внутри одного общества.

Вероятно, первую попытку двинуться в направлении такого рассуждения в отечественной политологии предпринял еще в 1993 г. А. М. Салмин. Н. А. Косолапов в конце 1990-х гг., отталкиваясь уже от накопившегося более разнообразного факто-событийного ряда, смог представить более зрелые образцы такой парадигмы анализа. Он перевел разговор о международном порядке в плоскость анализа присущих ему соотношений между элементами демократизма и авторитарности. Вывод автора был критичен: порядок конца 1990-х гг. более авторитарен, чем порядок 1980-х гг., а тот, в сравнении с современным, более демократичен[1]. Логика рассуждения Косолапова демонстрировала социологизацию анализа, поскольку порядок между разными странами и народами рассматривается по аналогии с порядком внутри общества, что отражает нарастание у части специалистов ощущения пребывания внутри «мирового общества» или того, что таковым начинает становиться или может стать. Такая постановка проблемы представляет собой мировоззренческий сдвиг в российской школе исследований международных отношений, хотя она выглядит опережением по сравнению с реальным развитием международной действительности. Вот почему, принимая этот аналитический ракурс в принципе, разумно характеризовать особенности современного международного порядка, сочетая оба варианта анализа.

Следуя вышеназванному комбинированному подходу, проще ответить на вопрос о природе *современной международной иерархии*, поскольку с позиции и структурного, и режимно-институционального подходов руководящим «верхом» таковой де-факто признаются Соединенные Штаты Америки как единственный комплексный лидер современного мира, хотя де-юре это главенство не признается одними (КНР) и оспаривается другими (Россия) важнейшими игроками международной политики.

Особенность современной иерархии в том виде, в котором она сложилась в 1992—2003 гг., состоит в том, что США в ней занимают положение лидера, оставаясь окруженными ближайшими союзниками в лице государств НАТО и Японии. С этой

[1] К режимно-институциональному пониманию современного международного порядка тяготеют также Э. Я. Баталов и А. Д. Воскресенский.

точки зрения уместно было бы говорить о наличии в мире группового лидерства либо ведущих стран НАТО, либо государств «группы семи», в которую за последние годы фактически интегрирована Россия.

Правда, с 2001 г. структура такого группового лидерства стала меняться. Началась внутригрупповая сегрегация американских партнеров: отношения Великобритании и Японии с Вашингтоном оказались более тесными, а политическое сотрудничество между США, Францией и Германией стало несколько более ограниченным.

Российская Федерация после распада СССР с большим трудом сумела в начале XXI в. посредством сближения с Западом в своем новом качестве снова приобщиться к группе наиболее влиятельных стран. Но она фактически выступает в роли партнера США только *избирательно*. По многим вопросам РФ поддерживает Вашингтон, по некоторым (интервенция НАТО 1999 г. в Косово, война 2003 г. в Ираке) — дистанцируется от него, при этом *стремясь сохранить общий ход развития российско-американских отношений в рамках партнерского вектора.*

Китай не входит в группу политических лидеров современного международного порядка, но оказывает на него влияние благодаря наличию быстро растущего экономического потенциала, статуса мощной военной державы регионального уровня, а также колоссального ресурса народонаселения, способного в перспективе обеспечить Китаю решающее воздействие на глобальные демографические и миграционные процессы и — в меньшей степени — на международную торговлю. Спектр политического сотрудничества КНР с «группой восьми» ограничен. В рамках устоявшегося порядка Китай представляет собой «играющую по правилам» оппозицию, к которой он старается привлечь Российскую Федерацию, убедив ее выйти за рамки ориентации на преимущественное развитие сотрудничества с Западом. Вместе с тем Пекин избегает конфронтации с США, расширяя китайско-американские связи, а также сотрудничество с Японией и странами Евросоюза.

Занимая в международно-политической иерархии довольно условное место, Европейский союз играет в международных отношениях заметную упорядочивающую роль с точки зрения выработки *ценностных принципов и правил поведения* государств и внедрения этих правил в практику межгосударственного общения. Дело не в том, что из недр европейской культуры выросли ценности либеральной демократии, на базе которых развивается

современная практика большинства западных стран. Значимо то, что благодаря пяти десятилетиям интеграционного сближения пространство Евросоюза превратилось в главный полигон испытаний жизненности конкретных политических и правовых установлений, которые вырабатываются применительно к ежедневно возникающим новым реалиям, проблемам и ситуациям. Интеграционная практика современной объединяющейся Европы постоянно производит материал, на основе обобщения которого разрабатываются наиболее радикальные и противоречивые либеральные теории, включая те, что касаются актуальнейших политических проблем, таких как современная роль государства в обществе и государственного суверенитета — в сфере международных отношений, приоритета индивидуальных прав человека в сопоставлении с правами группы, а прав человека вообще — с национальным интересом той или иной страны и т. д.

Интеграционные тенденции, вызвавшие в Европе потребность в теоретическом обосновании необходимости и неизбежности «перешагивания» через «комплекс государственного суверенитета» в интересах выработки общей субъектности в рамках Евросоюза, были той благоприятной средой, в которой с готовностью принимались за норму, усваивались важнейшие и одновременно очень конфликтные постулаты о «праве гуманитарной интервенции» и «нелегитимности авторитарных режимов». Хотя политическим инициатором легализации этих постулатов выступили Соединенные Штаты, легализация была бы невозможна без поддержки западноевропейских стран, а последние, разумеется, принимали решения о целесообразности или нецелесообразности согласия с Вашингтоном с учетом опыта интеграционного развития и своих задач в нем.

Если говорить о новых элементах в правилах поведения между государствами в международном порядке, то их прежде всего характеризуют оба вышеназванных постулата — право гуманитарной интервенции и нелегитимность авторитарных режимов. Ни в первом, ни во втором, строго говоря, не содержится ничего принципиально нового. И ранее политики и ученые Запада высказывались в пользу этих принципов, и ряд международных акций был даже обоснован при их помощи. К версиям гуманитарных интервенций можно отнести акцию Вьетнама в 1978 г. для свержения «режима геноцида» (правительство Пол Пота) в Камбодже, вмешательство Индии в 1971 г. в Восточном Пакистане, где в результате сочетания гражданской войны с природной катастрофой возникла угроза катастрофы гуманитарной. Сходным

образом выглядела в 1979 г. акция Танзании против Уганды, которая привела к свержению репрессивного режима Иди Амина.

Но все эти ситуации были исключениями в международной практике. Они не получили формального одобрения международного сообщества, а в ряде случаев были осуждены как вмешательство во внутренние дела иностранных государств. Да и сами страны, совершившие интервенции, не претендовали на официальную легитимизацию своих действий, будучи озабоченными тем, чтобы международное сообщество не реагировало на них слишком резко.

Редким случаем «легального» вмешательства по гуманитарным мотивам была интервенция от имени ООН силами пакистанского и американского контингентов в Сомали в 1992 г., где в результате межплеменного раскола возникла ситуация безвластия и «войны всех против всех». Но эта ситуация в военном и политическом смыслах закончилась неудачей, и вопрос о закреплении практики подобных операций на регулярной основе и в качестве общепринятой нормы международного поведения уже не возникал.

Новизна ситуации второй половины 1990-х гг. в том и состояла, что в ходе конфликтов на территории бывшей федеративной Югославии (Босния в 1996 г. и сербский край Косово в 1999 г.) США и страны НАТО стали упорно добиваться легитимизации практики гуманитарных интервенций. Имелось в виду путем создания цепи прецедентов, санкционированных международными организациями, закрепить своего рода новую *универсальную, общепризнанную* норму международной жизни, поддержав ее прямо или косвенно решениями ООН. В полной мере этого достигнуть не удалось.

Правда, в 1995 г. страны НАТО, начиная интервенцию в Боснию, могли формально ссылаться на принятую с согласия России резолюцию № 836 Совета Безопасности ООН от 4 июня 1993 г., в самом деле предусматривавшую возможность принятия отдельными странами ООН или их региональными организациями силовых мер, вплоть до нанесения бомбовых ударов, для предотвращения геноцида на этой территории. При голосовании резолюции в 1993 г. подразумевалось, что операции в Боснии будут проводиться под руководством СБ и Генерального секретаря ООН. Но на деле силовые операции были осуществлены странами НАТО вне сотрудничества с ООН.

В 1999 г. из-за противодействия России, учитывавшей опыт развития ситуации в Боснии, добиться принятия в ООН резолю-

ции для легализации вмешательства в Косово странам НАТО не удалось. Но они смогли *post factum* добиться одобрения результатов этой интервенции резолюцией СБ ООН № 1244 от 12 июня 1999 г. Тем не менее говорить о легализации права гуманитарной интервенции преждевременно.

Еще сложнее обстоит дело с легализацией принципа «нелегитимности авторитарных режимов». В разгар боевых действий НАТО против Сербии в Косове весной 1999 г. руководители альянса стали добиваться «делегитимизации» правительства Сербии во главе с С. Милошевичем, чтобы облегчить его отстранение от власти и обеспечить изменение внешнеполитического курса этой страны. Просто объявить Милошевича «незаконным» президентом было трудно, поскольку, во-первых, он был избран в 1990 г. на многопартийной основе, а во-вторых, США и страны Западной Европы в течение девяти лет регулярно поддерживали с ним политические отношения и заключали соглашения. Для делегитимизации Милошевича был использован более изощренный способ.

В 1993 г. по решению СБ ООН (резолюция № 827) в Гааге был сформирован Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ) для расследования военных преступлений, которые совершались на ее территории. 22 мая 1999 г., в разгар бомбардировок Сербии силами НАТО, от лица МТБЮ Милошевичу было предъявлено обвинение в совершении преступлений против человечности в Косове. Одновременно прокуратура при МТБЮ выдала ордер на его арест. Это был беспрецедентный случай в истории международных отношений: орган международного правосудия предъявил ордер на арест действующего главы суверенного государства, который, таким образом, юридически оказывался «вне закона», если под таковым понимать международное право. Хотя фактически Милошевич предстал перед гаагским трибуналом только в июне 2001 г., уже после своего ухода из власти в Сербии в октябре 2000 г., сам прецедент с его делегитимизацией означал важный шаг к утверждению в международных отношениях нового принципа — принципа избирательной легитимности правительств суверенных государств.

Эта тенденция идет вразрез с принципом невмешательства, на который опирались отношения между государствами со времен Вестфальского мира. Этот принцип сегодня оспаривается — прежде всего США и западноевропейскими странами. Но широкий круг других государств отказывается признавать законность его нарушения, ссылаясь на множество международных докумен-

тов, включая Устав ООН, в которых этот принцип закреплен. Российская Федерация не признает уместности отказа от принципа государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Поэтому можно говорить о тенденции к «преодолению» принципа суверенности государств как об одной из черт международных отношений, имея при этом в виду, что *в качестве локальной, т. е. неуниверсальной, невсеобщей нормы, преодоление суверенитета признается легальной нормой в отношениях между странами-участницами европейской интеграции.* Применительно к международным отношениям в целом принцип суверенитета и невмешательства остается основополагающим.

В конкретном случае с Милошевичем вопрос о легитимности увязывался с правами человека. Однако подобный вопрос мог ставиться теми или иными государствами международного сообщества для обоснования необходимости вмешательств и по иным основаниям.

В 2001—2003 гг. мотивации интервенций расширились. Помимо вмешательств по гуманитарным мотивам, как в 1996—1999 гг., Соединенные Штаты стали практиковать «интервенции возмездия» («пенитенциарные интервенции») и «превентивные вмешательства». Предпринимая первые, США заявляли о стремлении «наказать» и одновременно побудить «исправиться» страны, против которых была направлена акция. Начиная вторые, они ссылались на секретные заключения американских спецслужб, согласно которым страна — будущий объект вторжения занималась деятельностью, способной угрожать безопасности других стран (например, разрабатывала оружие массового уничтожения). Поэтому превентивная интервенция против нее осуществлялась «в целях профилактики опасности». Примером пенитенциарной интервенции была война за свержение режима талибов в Афганистане (2001—2002), поскольку именно талибов обвиняли в укрывательстве руководителя международной организации террористов Усамы бен Ладена. Примером превентивного вмешательства — иракская война 2003 г., поводом для которой послужили подозрения в отношении стремления Багдада создать и начать накопление на своей территории химического и бактериологического оружия.

На базе подготовки и проведения обеих интервенций в 2002 г. была разработана новая внешнеполитическая доктрина США, названная «стратегией смены режимов». Она предусматривала выделение среди стран международного сообщества «неблагонадежных» государств (англ. *rogue states*, позднее — англ. *states*

of concern), применительно к которым провозглашалась необходимость открыто добиваться отстранения стоящих там у власти правительств путем разнообразных методов, в том числе при помощи вооруженной силы. В случае согласия с ней других членов международного сообщества американская доктрина смены режимов фактически могла оказаться в роли универсальной нормы поведения в рамках современного международного порядка. «Неблагонадежные страны» все вместе были названы президентом Дж. Бушем-младшим «осью зла», к которой были отнесены Ирак, Иран и Северная Корея.

Варианты «интервенций возмездия» встречались в международной практике и прежде. Таковой было нападение Китая на Вьетнам в 1979 г., когда КНР, не ставя целью захват Вьетнама, пошла на широкомасштабное применение против него военной силы в целях «наказания» за «гуманитарное» по объективному смыслу вторжение Вьетнама в Камбоджу за год до того. Своими действиями Китай стремился «наказать» Вьетнам и заставить его «исправиться». Сильные страны и в последующие годы не раз практиковали ограниченное (точечное и очаговое) применение оружия против более слабых государств, ссылаясь на необходимость «наказать» их по тем или иным конкретным обвинениям (поддержка терроризма, например). В 1980-е гг. при администрации Р. Рейгана «карательным» бомбардировкам американских ВВС и ВМС подвергалась Ливия. 20 августа 1998 г. в период президентства Б. Клинтона США в рамках «операции возмездия» нанесли серию ракетных ударов по Судану и Афганистану[1], стремясь разрушить фармацевтический завод, где предположительно производился нервно-паралитический газ, на суданской территории и предполагаемые базы террористов на афганской земле. Все эти акции были предприняты в обход ООН.

Но 16—22 февраля 1999 г. совместно с Великобританией США начали осуществлять операцию «Лис в пустыне», которая, представляя собой «акцию возмездия» против Ирака, могла быть частично оправдана ссылкой на санкцию ООН. Правда, СБ впря-

[1] Работающий в Европе известный канадский ученый Н. Макфарлейн полагает, впрочем, что термин «интервенция» сегодня используется в слишком широком значении. По его мнению, которое представляется обоснованным, интервенция в собственном смысле слова подразумевает более или менее крупную и продолжительную силовую акцию, которая не носит одномоментного и точечного характера. Соглашаясь с этим аргументом, можно пояснить, что акции США против Ливии и Судана, строго говоря, интервенциями в самом деле не были, а представляли собой ограниченные по масштабам силовые репрессалии.

мую не разрешал наносить удар по Ираку, но США и Великобритания в оправдание своих действий указывали на принятую в марте 1999 г. резолюцию ООН № 1154. В ней содержалось положение о том, что отказ Ирака сотрудничать с миссией инспекторов ООН на своей территории может иметь для него «серьезные последствия». Багдад не разрешил инспекторам посетить один из «подозрительных» объектов, что дало основания США и Великобритании предпринять удары по Ираку. Франция и Россия выразили свое несогласие с данной акцией.

Обе эти страны вместе с Германией в 2003 г. выступали и против войны США и Великобритании в Ираке. Соглашаясь с необходимостью разоружить Ирак под наблюдением инспекторов ООН, они считали недопустимым применение против него силы. Тогда американская дипломатия попыталась сослаться в обоснование своей позиции на резолюцию СБ № 1441 от 8 ноября 2002 г. Но этот документ, констатируя нарушение Ираком решений ООН о проведении инспекций на его территории и предупреждая его о вероятности «серьезных мер» в отношении страны, тоже не предусматривал возможности автоматического использования силы против Багдада без повторного рассмотрения данного вопроса в СБ ООН.

Попытка американской администрации подкрепить свою позицию получением санкции на силовое воздействие на Ирак не от ООН, а хотя бы от НАТО также натолкнулась на серьезные трудности. Три страны альянса — Франция, Германия и Бельгия — проявили такую меру готовности выступать против американских предложений, что впервые за время существования НАТО возникла угроза раскола среди его членов. Вашингтон принял решение не рисковать и не обсуждать больше в НАТО вопрос о начале войны с Ираком. Война была развязана 19 марта 2003 г. силами исключительно американо-британской двусторонней коалиции без какой бы то ни было международной санкции.

Таким образом, в минувшие 10 лет группа влиятельных стран международного сообщества предпринимала попытки дополнить свод правил и принципов, на которых основывается международный порядок, за счет внедрения в него на правах общепризнанных норм трех новых регулирующих принципов — гуманитарной интервенции, «интервенции возмездия» (пенитенциарной интервенции) и превентивного вмешательства. Ни одно из трех этих нововведений сегодня не является в полной мере легитимным, но они оказывают практическое влияние на международные отношения.

Механизмы регулирования и режимы международного порядка

При характеристике *современных механизмов регулирования* международного порядка можно констатировать, что за последние 10—12 лет была осуществлена реорганизация глобальных структур мироуправления таким образом, что наряду с универсальным по охвату и официальным по статусу ооновским механизмом сложился его полузакрытый (по избранности допущенных в него членов) и неформальный (по типу принятия решений) механизм, ядром которого являются по крайней мере семь государств из «группы восьми». В эту группу уже плотно интегрирована Россия, однако она де-факто продолжает участвовать в ней на не вполне равном положении.

Старые члены «восьмерки» фактически остаются более влиятельными, нежели Россия, во многом благодаря принадлежности шести из них к блоку НАТО, который в отдельных случаях способен выступать инструментом защиты интересов этих стран при помощи силы. К началу XXI в. полуформальная коалиция семи членов «восьмерки» с блоком НАТО по практическому воздействию на мировую политику стала вровень с ООН. Между двумя этими ветвями мирополитического регулирования — формальной (ООН) и неформальной (старые члены «восьмерки» и НАТО) — развернулась настоящая конкуренция, в которой вторая обладает рядом преимуществ.

Неформальная ветвь была эффективнее в принятии решений. Старые члены «восьмерки» представляют собой однородные в политико-идеологическом и экономико-социальном отношениях государства и им проще «притирать» свои интересы, чем разнотипным субъектам, составляющим большинство ООН. Другим преимуществом механизма «неформального регулирования» до начала XXI в. была его замкнутость на военную организацию НАТО. ООН не имеет собственных вооруженных сил, поэтому любое потенциальное решение СБ о силовых санкциях грозит перерасти в громоздкое согласование. Старые члены «восьмерки», напротив, в принципе могут мобилизовать свои военные ресурсы быстрее, руководить ими слаженнее и применять в собственных политических интересах. Раскол в НАТО, подобный произошедшему в 2003 г. из-за Ирака, пока еще остается единичным, хотя многозначительным, инцидентом.

Правда, страны НАТО и Япония предпочитают по возможности действовать с санкции ООН, но получение мандата ООН, как

показал опыт конца 1990-х — начала 2000-х гг., не является «категорическим императивом», если речь идет об интересах США или группы стран НАТО.

Ситуация усугубляется положением внутри ООН. Затянувшееся обсуждение вопроса о ее реформировании не дает позитивных результатов. Оно привело лишь к тому, что разговоры об устаревании ООН и ее неадекватности современной ситуации в мире стали рефреном речей и текстов на ооновские темы. Острие критики направлено против Совета Безопасности, внутри которого, в соответствии с Уставом, сохраняется преимущественный статус ограниченного круга пяти постоянных членов, обладающих привилегией вето на рассматриваемые решения. Соответственно, предложения о реформе так или иначе концентрируются вокруг возможности увеличения числа постоянных членов СБ (за счет принятия в него некоторых других крупных держав, например Индии, Германии, Бразилии, Японии и т. д.) и смягчения консенсусной формулы принятия решений таким образом, чтобы по крайней мере некоторые вердикты СБ принимались простым большинством без учета согласия или несогласия всех пяти постоянных членов.

Дискуссия о неадекватности ООН работает на «моральную делегитимизацию» этой организации и основанной на ней системы мирополитического регулирования. Международное общественное мнение подготавливается к вероятному внесению тезиса о непригодности ООН для выполнения регулирующих функций в международных отношениях и о неизбежности передачи ее роли каким-то другим механизмам.

Ситуация становится еще сложнее в начале XXI в. Во-первых, в результате сближения России и США после сентябрьских событий 2001 г. меняется ситуация внутри «группы восьми». Российская Федерация и до того уже была довольно тесно связана с США и западноевропейскими странами для полноценного участия в работе этой группы. Но все же она была недостаточно интегрирована в систему партнерства с Западом, чтобы западные страны рисковали привлекать ее к обсуждению ключевых военно-политических решений ввиду консенсусной формы принятия решений в «восьмерке». Фактически вхождение России в «группу восьми» несколько уменьшило эффективность ее работы как органа, конкурирующего с ООН.

Во-вторых, приход к власти в США в 2000 г. республиканской администрации Дж. Буша-младшего повлекло за собой изменение отношений внутри группы наиболее развитых стран.

Американская администрация начала отход от характерной для последних десятилетий XX в. политики «многостороннего согласования», которая подразумевала выработку политических решений и их осуществление согласованно и совместно *со всеми* своими главными союзниками. Вместо этого Вашингтон стал тяготеть к принятию решений в одностороннем порядке, скорее информируя партнеров о своей позиции, чем советуясь с ними. В наиболее острых ситуациях американская администрация проявляла склонность заручаться лишь формальной поддержкой союзников, фактически кооперируясь только с немногими избранными из них. Групповая солидарность, типичная для западных стран в эпоху биполярной конфронтации, размывается и становится избирательной.

Вследствие этого, наряду с двумя ветвями механизма регулирования международного порядка — универсальной (ООН) и *институционально-групповой* («восьмерка» + НАТО), в мире стали проступать контуры третьей ветви — *индивидуально-групповой*, представленной прежде всего США и, при необходимости, узкой коалицией избранных ими под реализацию конкретной цели стран, независимо от формальной институционально-групповой принадлежности последних. Ситуативные коалиции США с Великобританией и Россией во время второй афганской войны (2001—2002) и американо-британская военная коалиция против Ирака в 2003 г. — примеры регулирования международного порядка посредством третьей ветви.

В инструментарии *санкций* за нарушение порядка в современных международных отношениях по сравнению с периодом биполярности тоже заметны изменения. Внешне картина выглядит на первый взгляд так, как будто регулирование международных отношений при помощи норм права становится все более важным. Но на самом деле, как представляется, реальность оказывается сложнее. В начале XXI в., наряду с ростом внимания к правовому регулированию международного порядка, развивается тенденция не к ограничению использования силы, а наоборот, к расширению сферы ее применения и повышению интенсивности силовых акций именно под предлогом внедрения новых норм и правил международного поведения.

После Карибского кризиса 1962 г. в международных отношениях наступил период преобладания политико-дипломатических методов регулирования. Во второй половине 1970-х гг. он сменился эпохой преимущественно экономического регулирования. Затем, вскоре после распада СССР, приблизительно с середины

1990-х гг. начался продолжающийся до сегодняшнего дня период «возвратного» преобладания упорядочивающей роли силы.

Остается разобрать вопрос о *режиме*, в котором реализует себя современный международный порядок. Речь идет о совокупности форм, методов и приемов, которыми пользуются основные субъекты международного регулирования. Несмотря на высказываемые мнения об авторитарном характере современного порядка, эта характеристика не дает представления о его особенностях.

Вплоть до начала 2003 г. и возникновения разногласий из-за Ирака между странами НАТО режим, который регулировал международный порядок, строился на принципе *«навязанного консенсуса»*. Действуя по этому принципу, США стремились во что бы то ни стало обеспечить поддержку своим наиболее важным международно-политическим акциям со стороны всех американских партнеров, включая, судя по практике последних 12 лет, и Российскую Федерацию.

Американская дипломатия экономно расходовала ресурсы. Во-первых, Вашингтон старался не допустить расширения списка «несогласных» и даже враждебных стран. Число официально поименованных Вашингтоном «неблагонадежных» стран было и остается небольшим. Американская администрация успокаивает международное сообщество, подчеркивая: круг «стран-плохишей» узок и применение силы против них не повлечет обширного конфликта. Во-вторых, США дорожат единством в рядах дружественных стран. Вашингтон старается избегать дипломатических схваток с партнерами, стремясь привлечь их на свою сторону уговором, посулом, соблазном и только в самом последнем случае — жестким остережением. При этом США экономят дважды: уменьшая сопротивление со стороны внутренней оппозиции в союзных рядах и одновременно перекладывая на них часть бремени по осуществлению подсунутых им решений. Американская дипломатия научилась навязывать «вольным и невольным партнерам» свои варианты видения международных проблем таким образом, что это почти в самом деле выглядит как принятие решений консенсусом на основе взаимных уступок, компромиссов, согласованных шагов.

США все шире применяют «стратегию вовлечения», терпеливо и последовательно втягивая бывших и потенциальных *соперников* в отношения сотрудничества с собой, превращая их в *партнеров*, пусть «упирающихся», «несогласных», не во всем надежных, но партнеров, а не противников. В этом — смысл поли-

тики «навязанного консенсуса». Международный порядок, на деле будучи однополярным, может выглядеть воплощением лидерства не Соединенных Штатов, а группы — «восьмерки» наиболее влиятельных и ответственных стран мира.

Китай, Россия, страны Европы, объединившиеся в политически разобщенный Евросоюз, на региональных уровнях стремятся отстоять автономию своих действий по отношению к США. Но на *глобальном уровне* они не могут и не пытаются всерьез соперничать с США за влияние в международных делах, хотя все они в разной мере встревожены и раздражены чрезмерным усилением роли Вашингтона и стремятся найти способ умерить американские амбиции.

Американская элита пока не проявляет беспокойства по поводу подобных настроений. Наиболее сильные государства мира — от Китая и России до Германии и Франции — вовлечены в отношения торгово-экономической и финансовой взаимозависимости с Соединенными Штатами, и разрыв связей с Вашингтоном никому из них не выгоден. Критикуя США, они одновременно удерживают свои разногласия с ними в контролируемых пределах.

Положение российской дипломатии в рамках такого режима остается сложным. Ощутимо меняются ее задачи. В 1990-е гг. они определялись настроем на уход от противостояния с Западом и удержанием его на невраждебных к России позициях. Сегодня вопросы о противостоянии и враждебности свою актуальность, похоже, утратили. Определяющими устремлениями стали *завоевание Россией наиболее благоприятных позиций внутри глобальной системы американских партнерств* и — с использованием этих позиций — *поддержание необходимого уровня политического контроля на всей своей территории* и *влияние в приграничных с РФ сферах геополитического пространства.*

Союз с Западом в новых условиях стал рассматриваться как важный инструмент решения внешнеполитических задач нашей страны, разрешить которые без него ей было крайне трудно или даже неосуществимо: заставить прибалтийские государства изменить законы в отношении тамошних русских, к примеру, методом лобовой атаки было нельзя, а через посредство международных организаций оказалось, что вполне получается; помешать вступлению этих же стран в НАТО с помощью российских демаршей было решительно невозможно, а девальвировать, обесценить смысл их принятия при помощи опережающего сближения России с США и НАТО стало реально. Вот отчего российская

дипломатия фактически приняла американские правила стратегии «навязанного консенсуса», сознавая его неприятный подлинный смысл и природу.

Острота текущего момента международной жизни в том, что с 2003 г. США отходят от консенсусной логики, более полагаясь на собственные национальные интересы. Это может означать смену либерально-авторитарного режима «навязанного консенсуса», сохранявшегося в 1991–2002 гг., и становление более жесткого режима «авторитарного патернализма», в рамках которого США будут регулярно и откровенно демонстрировать свое силовое превосходство, игнорируя мнения международных организаций и любых государств-членов международного сообщества. Пользуясь терминами Айкенберри, в современной ситуации США как гегемон международной системы достигли зенита могущества, и, соответственно, конституционные начала международного порядка – по всей видимости, на время – отступили на второй план, чтобы (если опять-таки верить Айкенберри) вернуться на первый, когда гегемон начнет дряхлеть.

* * *

Степень регулируемости современных международных отношений остается довольно высокой, что позволяет говорить об удовлетворительном уровне устойчивости существующего международного порядка. В основном такая ситуация выгодна России. Но многим конкретным интересам Российской Федерации международный порядок в его нынешнем виде соответствует мало или недостаточно. Прежде всего Россию не устраивает гипертрофированная роль США в процессах принятия ключевых международных решений, из-за которой девальвируются мнения других государств, недоучитываются их интересы и потребности. Вот почему в текущей ситуации круг задач отечественной дипломатии связан с поиском путей и ресурсов, в том числе за счет кооперации с другими странами, для демократизации международного порядка и повышения роли России в его формировании и регулировании.

Литература

Богатуров А. Д. Кризис миросистемного регулирования // Международная жизнь. – 1993. – № 7.

Богатуров А. Д. Плюралистическая однополярность и интересы России // Свободная мысль. – 1996. – № 2.

Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталев М. А. Очерки теории и политического анализа международных отношений. – М., 2002.
Давыдов Ю. П. Норма против силы. – М., 2002.
Косолапов Н. А. Контуры нового миропорядка // Постиндустриальный мир: центр, периферия, Россия. Сб. 1: Общие проблемы постиндустриальной эпохи. – М., 1999.
Кулагин В. М. Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный *Pax Democratica*? // Полис. – 2000. – № 1.
Рогов С. М. Россия и США в многополярном мире // США: ЭПИ. – 1992. – № 10.
Цыганков П. А. Теория международных отношений. – М., 2002.
Шаклеина Т. А. Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссия в политико-академических сообществах России и США (1991–2002). – М., 2002.

Cooper R. Is there a New World Order? // Prospects for Global Order. Vol. 2. S. Sato, T. Taylor. (eds.). – L., 1993.
Gilpin R. War and Change in World Politics. Cambridge; N. Y., 1981.
Ikenberry G. J. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. – Princeton, 2001.
Miller L. H. Global Order: Values and Power in International Politics. – Boulder, CO, 1994.

Глава 4

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И НОВЫЙ МИРОПОРЯДОК

В. Б. Кувалдин

Несмотря на свою молодость, глобалистика – наука о глобализации – развивается столь бурно, что на первый план ее исследовательских задач выходят фундаментальные проблемы мироустройства. В поисках точки приложения сил фокус аналитики смещается с отдельных проявлений глобализации, прежде всего в экономике, к тем поистине тектоническим сдвигам, которые переживают мир, общество и человек.

Пока глобалистика скорее берет числом, чем умением. Обилие работ не гарантирует качество полученных результатов. По словам М. Веллинга, «глобализацию оказалось трудно определить концептуально и показать эмпирически». Не случайно некоторые исследователи предпочитают говорить о «глобализациях» во множественном числе. Возможно, трактовка глобализации как сложного комплекса различных процессов позволяет уйти от определения ее сути, которую довольно трудно уловить. В этой главе будет представлено мнение автора.

Главные основания и черты глобализации

Корни глобализационных процессов уходят глубоко в историю, но все же глобализация — феномен XX в. Прошедшее столетие можно определить и как век глобализации, поэтому его уроки важны для понимания перспектив глобализирующегося мира XXI в.

Историки и политики еще долго будут спорить о противоречивом наследии ушедшего века, но его идейно-политические итоги вряд ли будут пересмотрены в обозримом будущем. Вкратце они сводятся к следующему: права человека имеют основополагающее значение; демократия сильнее тирании; рынок эффективнее командной экономики; открытость лучше самоизоляции. Эта система ценностей и установок, создателем и активным пропагандистом которой исторически выступил Запад, в наши дни широко распространена и признана.

Сближение взглядов и подходов, характерное для современного человечества, так или иначе проявляется в общественной практике. После краха «социалистического лагеря» рыночная экономика, политическая демократия, идейный плюрализм, открытое общество стали общезначимыми ориентирами в движении вперед. Впервые в истории абсолютное большинство людей постепенно вырабатывают единое понимание основных принципов жизнеустройства. Это *ценностный фундамент глобализации.*

Как сто и двести лет назад, конец прошлого века ознаменован новым научно-техническим переворотом. Интеллект, знания, технологии становятся важнейшими экономическими активами. В передовых странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), свыше половины валового внутреннего продукта создается в интеллектуально емком производстве.

В научных открытиях последних десятилетий наиболее важное значение имели прорывы в исследованиях физики твердого тела и генетике. Они заложили основы современных технологий в информатике, средствах связи, медицине, сельском хозяйстве. Информационная революция, базирующаяся на соединении компьютера с телекоммуникационными сетями, сулит человечеству не меньше, чем в свое время паровая машина или электродвигатель. Достигнутое в XX в. коммуникационное единство мира обретает качественно новое содержание: скорость распространения больших объемов информации намного обгоняет

возможности передвижения людей и товаров. Создается глобальное информационное пространство, которое быстро осваивается человеческим сообществом.

Информационная революция коренным образом преобразует индивидуальное и общественное бытие. Она сжимает время и пространство, открывает границы, позволяет устанавливать контакты в любой точке земного шара, меняет содержание различных видов деятельности, превращает многих индивидов в «граждан мира». Под воздействием информационной революции формы пространственно-временнóй организации социальных связей и отношений существенно трансформируются. Пространство частной и публичной жизни обретает третье измерение, меняющее привычную систему координат. Из плоскостного оно становится сферическим, позволяющим прокладывать новые пути, быстро и легко налаживать коммуникации между различными частями земного шара. Это *метапространство* выступает одновременно и как особая среда интенсивного взаимодействия формирующихся новых сообществ, и как универсальный контекст, в котором размещаются привычные географические пространства. Мир без границ, где утрачивают былое значение территории и расстояния, начинает обретать реальные очертания.

В новом социальном пространстве время ускоряет свой бег. То, на что раньше уходили месяцы и годы, можно сделать за считанные дни. Процесс социального взаимодействия интенсифицируется, приобретает невиданную ранее динамику. Пространство общественного бытия уплотняется и перемешивается, становясь более однородным.

Не впадая в крайности и преувеличения, можно констатировать: информационная революция — еще не победа разума над временем и пространством, но столь существенное ослабление этих естественных ограничителей человеческой деятельности, что многое, казавшееся просто немыслимым, становится возможным. В новых видах коммуникаций, в новых формах взаимодействия, в новых созидательных возможностях человека *глобализация обретает свой экономический базис.*

Конец века отчетливо выявил опасное несоответствие между глобальным масштабом проблем, с которыми сталкиваются люди, и ограниченными — как правило, национально-государственными — средствами и методами их решения. Среди внушительного комплекса задач, требующих объединения усилий жителей Земли, на первом месте — бесспорно, состояние окружающей среды. Сегодня оно столь тревожно, что под вопрос ставится вы-

живание человечества как высокоразвитого, цивилизованного сообщества. Положение усугубляет большая инерционность процессов в биосфере. Для остановки и поворота вспять разрушительных тенденций требуется мобилизация огромных ресурсов.

Список опасностей и угроз, подстерегающих человечество в начале третьего тысячелетия, можно продолжить. Небывалая интенсивность связей между людьми, отдельными группами, народами, государствами, цивилизациями делает индивидов человечеством, открывает вселенский простор силам и добра, и зла. Глобализация подрывает основы «островного сознания». При всем желании в современном мире нельзя надолго, а тем более навсегда, изолироваться от глобальных проблем. *Если мир взаимозависим, то, значит, он и взаимоуязвим.* Вселенский масштаб перспектив, возможностей, проблем и угроз сделал глобализацию знаком времени. На рубеже тысячелетий судьбы шести миллиардов землян оказались как никогда тесно переплетены.

Хотя в описании глобализационных процессов есть немало сходства и перекличек, их понимают и оценивают по-разному. Тем не менее в многочисленных работах по этой проблематике так или иначе проглядывает важнейшая сущностная характеристика глобализации: *новое качество всеобщности* человеческого бытия более не укладывается в привычные рамки национально-государственных образований.

Разнобой в подходах и оценках продиктован не только личными вкусами и пристрастиями. Многое определяет логика научного познания. Тему глобализации одновременно разрабатывают и глобалистика, и традиционные дисциплины. Неудивительно, что многие трактовки недооценивают масштабы перемен, грешат односторонностью. Ключ к пониманию природы глобализации надо искать в трансформации общественного устройства, в котором мы существуем и развиваемся в течение столетий. Национально-государственные формы человеческого бытия постепенно утрачивают свою самодостаточность. Незаметно мы втягиваемся в новый общественный уклад. *Глобализация – процесс формирования глобального человеческого сообщества.*

Все мы свидетели и участники грандиозной эпопеи становления единого взаимосвязанного, взаимозависимого и взаимопроникающего мира. Большие и малые человеческие общности основательнее воздействуют друг на друга, эпоха более или менее обособленного существования уходит в прошлое, судьбы жителей Земли все теснее связаны между собой. Такое понимание глобализации, в центре которого воссоздание родового единства

человечества под воздействием мощных интеграционных процессов в различных сферах общественного бытия, постепенно завоевывает права гражданства в мировой и отечественной литературе. В ней сформировался целый спектр позиций, акцентирующих различные характеристики этого процесса[1].

Выход человеческой деятельности за национальные рамки, транснациональные формы ее организации предвещают кардинальные изменения условий бытия индивидов, социальных групп и общин, народов и государств. Фактически речь идет о *создании глобального сообщества*, в рамках которого существующие национально-государственные образования выступают в качестве более или менее самостоятельных структурных единиц. Его формирование начинается с динамичных изменений в различных видах экономической деятельности. Активность в этой области настолько превосходит все остальное, что нередко глобализация отождествляется со становлением глобальной экономики. Это не так: хозяйственная деятельность задает импульс развитию, но не исчерпывает его.

В действительности перемены заметны и в социальной сфере, и в политической жизни, и в области культуры. Другое дело, что по своей природе эти сферы бытия гораздо более инерционны, чем экономика. Сверх того, здесь глобализация наталкивается на труднопреодолимые барьеры, порожденные принципиальной несводимостью политических систем либо культурных норм к каким-то унифицированным образцам.

По своей природе процесс глобализации не может быть простым, гладким и бесконфликтным. Он затрагивает всех и каждого: индивидов, малые и большие сообщества, регионы и государ-

[1] Наиболее распространено такое мнение: «Чаще всего глобализацию связывают с качественно новыми уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости мира... Во многом нынешний этап глобализации сводится к своеобразному дополнению взаимозависимости усиливающейся транснационализацией хозяйственной, информационной и других видов деятельности» (Ю. Е. Федоров). Новое качество общественного бытия в глобализирующемся мире обусловливает «понимание глобализации как комплексного геоэкономического, геополитического и геогуманитарного явления, оказывающего мощный демонстрационный эффект на все стороны жизнедеятельности вовлекаемых в этот процесс стран» (А. Г. Володин, Г. К. Широков). Есть и такая трактовка: «Глобализация — развитие экономической и политической взаимозависимости стран и регионов до такого уровня, на котором становится возможной и необходимой постановка вопроса о создании единого мирового правового поля и мировых органов экономического и политического управления» (В. В. Михеев). Наконец, «глобализация — процесс сочленения различных компонентов человечества в ходе его эволюции в противоположность процессу дифференциации человечества» (М. А. Чешков).

ства, народы и цивилизации. За теми или иными путями и методами решения глобальных проблем, моделями формирующегося общечеловеческого сообщества стоят колоссальные интересы. В известном смысле глобализация сфокусировала в себе все противоречия и конфликты современности.

Одна из важнейших причин большой конфликтности глобализационных процессов — коренные различия в уровнях социально-экономического и политического развития человеческих сообществ, в их образе жизни, в отношении к основным проблемам бытия, в системах ценностей. Сегодня они настолько велики, что можно сказать: человечество живет в разных измерениях и мирах; частично они совпадают, частично существуют параллельно, частично даже не соприкасаются.

Другой источник конфликтогенности — большие перепады потенциалов отдельных участников. Неравенство стартовых возможностей, предопределяющее распределение ролей, закладывает семена будущих конфликтов между выигравшими и проигравшими от глобализации, фаворитами и аутсайдерами глобального сообщества. Слабость наднациональных регуляторов глобализационных процессов обостряет ситуацию.

Сегодняшняя глобализация во многом детище Запада, прежде всего Соединенных Штатов Америки. Вольно или невольно она направлена на закрепление исторически сложившегося неравенства между Западом и Востоком, особой роли США в мире после холодной войны. Поскольку западная цивилизация представляет собой небольшую часть населения Земли, многое в развитии глобализационных процессов вызывает справедливые протесты и нарекания остального мира.

Третий встроенный дестабилизатор глобализации — глубокий водораздел между оказавшимися «на стремнине» и «на обочине»: «Глобальные процессы... вызывают противоречивые последствия. Они одновременно работают на соединение и разрыв внутри стран и между ними. Вместо создания большой, единой экономической или политической системы они скорее раскалывают, отделяют и поляризуют целые континенты» (Веллинга).

Поляризующий эффект современной глобализации во многом обусловлен неолиберальной политикой западного мира. Сделав ставку на беспрепятственную экспансию капитала, неолиберализм акцентировал стратегическое преимущество Запада в борьбе различных глобализационных проектов. Для других регионов это часто означает прозябание на вторых ролях.

Наиболее сложный комплекс проблем, с которыми сталкивается глобальное сообщество в процессе своего становления, порожден культурным многообразием человечества. Нет оснований полагать, что конфликт цивилизаций — наиболее вероятный сценарий будущего. Однако несомненно, что поиски взаимопонимания и налаживание взаимодействия между различными культурно-цивилизационными комплексами требуют огромных усилий и мобилизации всего духовного потенциала человечества.

Несмотря на вышеперечисленные (и многие другие) трудности и препятствия, процесс глобализации идет полным ходом и будет продолжаться. Сегодня выделяются несколько наиболее интенсивных его направлений: мировые коммуникационные сети, информационное обеспечение, финансовые институты, СМИ, международное сотрудничество в ряде областей (например, защита прав человека, природоохранная деятельность). Из этого неполного списка ясно, что впереди непочатый край работы. Более того, даже в вышеназванных областях, наверное, точнее говорить не о глобализации как таковой, а о создании предпосылок глобальных режимов, инфраструктур, систем, институтов.

Ахиллесова пята глобализации — политические структуры, государственные институты, системы управления. Не впадая в утопии вроде мирового правительства, можно смело сказать: даже первые шаги по пути глобализации требуют качественно более высокого уровня управляемости общественными процессами. Нельзя строить будущее с политическим инструментарием прошлого. Те средства контроля, координации, управления, которые веками создавались на национальном уровне, явно утрачивают эффективность в глобализирующемся мире. Для того чтобы совладать со стихией общественных процессов, их надо дополнить какими-то наднациональными системами регулирования. В то же время в соответствии с новыми условиями существующие *политии* должны претерпеть глубокую трансформацию.

Беспрецедентную по сложности задачу адаптации политических систем к состоянию глобального взаимодействия приходится решать в условиях острого дефицита времени. Экономика не признает границ, жизнь выплескивается за национальные рамки. Положение осложняется появлением многочисленных региональных и глобальных проблем, решение которых невозможно без координации усилий многих государств — рост народонаселения, нехватка продовольствия и питьевой воды, деградация окружающей среды, эпидемии, отсталость и нищета, наркомания и терроризм, теневая экономика и международная преступность и т. д.

Таким образом, сама глобализация является глобальной проблемой первостепенного значения, таящей в себе уникальные возможности и смертельные угрозы. Она открывает захватывающие перспективы и в то же время обостряет старые болезни, создает новые опасности. Для обращения во благо, а не во вред она требует концентрации политической воли, творческого воображения, неординарных подходов. Фактически речь идет о создании многоуровневых систем управления для нарождающегося глобального сообщества. В какой-то мере эти пробелы восполняются за счет взаимодействия государств в рамках ООН, бреттон-вудских институтов и таких более поздних образований, как «большая восьмерка». Но они слабо скоординированы, часто не имеют необходимой легитимности, представительности, дееспособности. Судя по всему, нужна *целая система институтов*, способная обеспечить управляемость развитием в условиях глобализации.

В условиях глобализации нация-государство перестает выступать в качестве единственного субъекта, монопольно интегрирующего интересы крупных общностей и представляющего их на международной сцене. Транснациональные корпорации с их полиэтническим персоналом, международные профессиональные сообщества, неправительственные организации, неформальные группы по интересам, возникающие на базе Интернета, играют возрастающую роль в мировой политике и экономике. В различных сферах деятельности стараниями наиболее энергичных и хорошо подготовленных людей появляются многочисленные формальные и неформальные объединения «граждан мира», которые, полностью или частично ускользнув из-под контроля «своего» государства, отправляются в увлекательное плавание по бурным волнам преобразующегося мирового социума.

Формирование глобального сообщества ставит человечество перед острейшей проблемой управления мировым развитием. Человечество превращается в единый организм, а организационные структуры остаются раздробленными и разобщенными. Веками отработанные навыки государственного управления контрастируют с неготовностью совладать с глобальной стихией. Все более тесная взаимосвязь происходящего акцентирует дефицит организационного начала. Вывод напрашивается сам собой: современная мировая политика призвана решить важнейшую задачу — обеспечить управляемость в новых масштабах: вширь — на всем пространстве планеты, вглубь — на всех уровнях ее организации — от локального до всемирного.

В сущности именно это действо разворачивается на наших глазах: формирование *нового мирового порядка* не просто как очередной системы международных отношений, а как более или менее целостного мироустройства, базирующегося на единых основаниях. Экономика, политика, право, социальные отношения, модели поведения, вовсе не становясь тождественными, приобретают ранее невиданную степень совместимости.

Транснациональные системы связей и отношений, развивающиеся в различных сферах жизни, сравнительно легко преодолевают государственные границы, создают новые общности и институты. Взаимодействие, взаимопроникновение, взаимозависимость национальных организмов столь интенсивны и органичны, что невольно возникает вопрос: в какой мере мы остаемся в рамках вестфальской (в широком смысле) системы международных отношений, базирующейся на взаимоотношениях суверенных государств? Один из ответов категоричен: «Сформировавшийся после подписания в 1648 г. Вестфальского мира и ставший привычным свет, в котором главную роль играли государства, сегодня уже ушел в прошлое» (К. Зегберс). Другие, наоборот, полагают, что ничего принципиально не изменилось. Современное состояние международных отношений дает основания для различных интерпретаций. Возможно, система приобретает переходный гибридный характер, когда межгосударственные отношения вписываются в более широкий социетальный контекст.

Списывать со счетов нации-государства как основных субъектов мировой политики пока преждевременно. Утратив былую монополию в сфере международных отношений, они остаются ключевыми игроками на этом поле. Именно межгосударственные отношения создают кристаллическую решетку всей усложнившейся системы мировых связей. Именно государства, точнее — наиболее сильные из них, формируют глобальное человеческое сообщество, исходя из своих целей и интересов. Упакованная в традиционную внешнеполитическую оболочку, эта многообразная деятельность нацелена на воплощение той или иной версии мироустройства. Каждое национальное сообщество пытается застолбить себе позиции на будущее, но удается это далеко не всем. Число обделенных столь велико, что они создают критическую массу, ставящую под вопрос нынешнюю модель глобализации.

Мир после холодной войны формируется нетривиальным образом. Преодоление идейно-политического раскола человечества, новые основы мироустройства не зафиксированы междуна-

родно-правовыми актами, принятыми представительным форумом и имеющими обязательную силу. В отличие от прошлого новый миропорядок не продиктован победителями, а будто бы стихийно рождается в повседневной общественной практике. «Будто бы» — потому что в действительности у основных игроков есть собственные оценки ситуации, видение будущего, стратегии поведения. Естественно, они — разные, и возможности их осуществления совсем неодинаковы.

Мировой порядок в эру глобализации

Новый миропорядок отличают от его предшественников не только обстоятельства зарождения, но и ряд сущностных черт. Не претендуя на полноту охвата, отметим следующие:

1) расширение и усложнение понятия национальной мощи;
2) раздвоение правовых основ;
3) бесперспективность изоляционизма;
4) постепенный отход от игр с нулевой суммой;
5) более жесткое выстраивание государств и их групп по ранжиру и в определенных системах взаимоотношений;
6) стимулирование интеграционных процессов разных типов и степени интенсивности;
7) ликвидация «китайской стены» между внешней и внутренней политикой.

Остановимся на каждой из этих характеристик подробнее.

1. Наряду с традиционными показателями национальной мощи (территория, население, уровень экономического развития, величина армии и степень ее оснащенности, научно-техническая база, система союзов и т. д.), глобализация выдвигает на первый план новые факторы силы: информационно-коммуникационный потенциал, положение на мировых финансовых рынках, скорость освоения новых технологий, возможности воздействия через международные организации, идейно-политические рычаги. Сейчас взаимопроницаемость национальных организмов делает сильных сильнее, а слабых — слабее.

Новая стадия мирового развития благоприятствует Западу. В ряде жизненно важных сфер ему нет нужды прибегать к каким-то особым мерам для утверждения своего превосходства (например, в таких ключевых областях, как финансы, информационные сети, СМИ). В то же время они могут использоваться в виде мощного универсального оружия для разрешения в свою пользу различных конфликтов.

Другое стратегическое оружие Запада — высокие технологии. Занимая ведущие позиции почти по всем направлениям научно-технического прогресса, западный мир обладает большими преимуществами в области открытий и изобретений, закрепляет их системой патентов и лицензий, а затем спокойно «переплавляет» их в техническое (включая военно-техническое) превосходство. Это дает ему возможность «снимать сливки» с новых товаров и услуг на мировых рынках, получать монопольную прибыль, наращивать экономическое преимущество. Остальным остается имитировать, догонять.

Не меньшее значение имеют те позиции, которые Запад занимает в основных международных организациях, особенно финансовых и экономических, таких как «восьмерка», МВФ, Всемирный банк, ВТО, ОЭСР и др. Они позволяют ему опосредованно, но надежно контролировать мировую экономику, извлекая, естественно, немалую выгоду. Через эти организации Запад определяет глобальные правила игры в желательном для себя виде.

В крупной игре на глобальных просторах в руках западного мира — внушительный набор козырей. Особенно важна обретенная им способность объединять ресурсы для решения общих стратегических задач. Вообще Запад сильно выигрывает за счет своей внутренней консолидации, которая на порядок выше, чем у других центров силы. Три его основные составляющие (США, Западная Европа, Япония) связаны механизмами «восьмерки» и др. В свою очередь, каждая из них играет ведущую роль в обширных суперрегионах: США — в НАФТА и Западном полушарии вообще, западноевропейские государства — в Европе (и во многом — в Африке и на Ближнем Востоке), Япония — в Восточной Азии (и вместе с США, Австралией, Новой Зеландией — в Тихоокеанском бассейне).

Еще более сложный вопрос: на кого работает время? Политическая гегемония Запада в современном мире — продукт Нового времени, и она не может быть вечной. Явное превосходство Востока и Юга в человеческом потенциале, природных ресурсах, темпах экономического роста, скорости модернизационных процессов раньше или позже не может не проявиться в политическом облике мира.

Вопрос — когда. Запад шел к пику своего могущества столетиями; спуск может занять гораздо меньше времени. Простой пример: если оценивать экономический вес государств по обменному курсу, получается одна картина мира, если по паритету покупательной способности, то совсем другая. На этой другой картине

Китай и Индия выходят на второе и четвертое места; 7 из 15 крупнейших экономик в мире приходятся на долю развивающихся стран, удельный вес «семерки» (плюс небольшие европейские государства, входящие в зону евро) в мировом валовом продукте составляет менее 50%. Похоже, что и в XXI в. мир станет свидетелем довольно резких изменений относительной мощи и политического влияния различных государств (и их групп), заключает авторитетный британский журнал «Экономист».

2. Выше отмечалось, что новый мировой порядок, возникший после холодной войны, никем не установлен и не освящен. Не случайно его нередко называют «новым мировым беспорядком». В отличие от прошлого сейчас нет каких-то общепринятых правил игры на международной сцене. Одновременно действуют различные установки, в значительной степени противоречащие друг другу. Это создает опасную ситуацию неопределенности, двусмысленности, конфликтующих подходов.

После холодной войны быстро углубляется раскол правовых основ миропорядка. С одной стороны, никто не отменял традиционный принцип суверенитета государств, на котором строились системы международных отношений в течение столетий. Они были и остаются отношениями взаимопризнанных государств-суверенов, обладающих всей полнотой прав и полномочий внутри установленных границ. Фундаментальная категория государственного суверенитета положена в основу Устава ООН, важнейшего источника современного международного права. С другой — все сильнее становится тенденция признания прав человека как основополагающего принципа, в том числе и в международных отношениях. Пока она сфокусирована на защите личности от произвола со стороны «своего» государства, но в дальнейшем может стать конституирующей основой всеобъемлющего правового регулирования в глобализирующемся мире.

Кровавый XX в. постепенно сам вырабатывал противоядие от произвола власть имущих в отношении «своих» и «чужих». Медленно, с трудом моральные нормы пробивали себе дорогу в международное право. Нюрнбергский и Токийский трибуналы от имени человечества наказали военных преступников, создав важнейший прецедент международной защиты попранных прав человека.

Когда во второй половине 1940-х гг. специальный комитет ООН разрабатывал Всеобщую декларацию прав человека, он обратился к видным представителям разных культур и цивилизаций с просьбой очертить круг фундаментальных человеческих

ценностей. К немалому удивлению авторов будущей декларации во многих частях света их набор оказался похожим. В первую очередь речь шла о защите человеческой жизни и достоинства, терпимости, стремлении к свободе, порядку, справедливости и стабильности.

Во второй половине XX в. идея универсальных человеческих прав, которые не позволено нарушать никому, даже законной власти, постепенно укореняется в общественном сознании, находит отражение в международных договорах и заметно влияет на практическую политику. Без крайней необходимости правительства стараются не заходить за невидимую черту, где они могут стать объектом критики и возможных санкций. Уважение к правам человека превращается в важный критерий международной оценки деятельности правительства, инструмент обеспечения коллективной безопасности.

Новые критерии поведения на мировой сцене накладывают свой отпечаток и на деятельность транснациональных корпораций (ТНК). Не желая навлечь на себя обвинения в сотрудничестве с репрессивными режимами или поощрении беззастенчивой эксплуатации труда в развивающихся странах, они вынуждены все более считаться с требованиями правозащитников. Речь идет не только о репутации крупнейших компаний; их операции за пределами страны происхождения становятся предметом дорогостоящих исков и судебных разбирательств на родине.

Под напором правозащитной деятельности международное право исподволь трансформируется в мирогражданское, базирующееся на признании неотъемлемых прав свободного «гражданина мира». Развитие правовых систем в этом направлении стимулируют и другие глобализационные процессы: формирование мирового хозяйства, бурный рост телекоммуникаций, распространение международных СМИ, миграция населения и туризм.

Создание глобальной системы юридической защиты прав человека делает первые шаги, наталкиваясь на мощное сопротивление. Ее законодательная база неразвита и слаба; система правосудия находится в зачаточном состоянии; она почти лишена правоохранительных органов и средств исполнения наказаний. Сегодня она действует в исключительных случаях, когда речь идет о громких преступлениях с большим количеством жертв. Среди примеров: международные трибуналы, расследовавшие массовые убийства мирных жителей в бывшей Югославии и Руанде, или организованное в Европе судебное преследование экс-диктатора Чили генерала А. Пиночета.

Все попытки расширить и институционализировать практику международной защиты прав человека пока дают скромные результаты. В этом смысле показательна история создания Международного уголовного суда (МУС). Соответствующий договор был одобрен на ооновской конференции в Риме в июле 1998 г. представителями 120 государств при 21 воздержавшемся и 7 голосовавших против. Наиболее жестким противником данной идеи выступила американская делегация, немало преуспевшая в ограничении полномочий и независимости будущего суда, но она не достигла своей цели — получить гарантии того, что ни один гражданин США никогда не предстанет перед этим судом. Несмотря на то, что США (равно, как Китай и Россия) не ратифицировали договор, он вступил в силу с 1 июля 2002 г.

Трудности становления мирового правопорядка нельзя сводить только к нежеланию сильнейших государств мира подчиняться универсальным юридическим нормам. Правовые системы глубоко укоренены в национальной почве и слабо приспособлены к глобальному взаимодействию. Судебные системы остаются по преимуществу национальными институтами.

Единственный пример успешно функционирующего международного правозащитного режима — деятельность Европейского суда по правам человека в Страсбурге. Он работает на базе Европейской конвенции по правам человека под эгидой Совета Европы. В большинстве западноевропейских государств решения этого Суда приобрели силу закона. По сути дела в Старом свете он постепенно превращается в высшую судебную инстанцию, а Европейская конвенция — в билль о правах. Правда, это региональный, а не глобальный институт, однако Европейский суд создает важный прецедент международного правосудия.

В становлении нового миропорядка правовое регулирование призвано сыграть особую роль. Его возможности далеко не исчерпываются юридическим обеспечением деятельности ТНК или даже защитой прав человека. Оно может заложить универсальные основы глобального миропорядка. Идея права как фундамента общественного бытия человечества, обретающего родовое единство, представляется весьма соблазнительной.

3. Глобализация: «кому — матерью, а кому — мачехой». Ее «пасынки» и «падчерицы» могут проклинать судьбу, но по большому счету выхода у них нет. Или они как-то впишутся в процесс трансформации человеческого сообщества, или окажутся «за бортом». Третьего не дано. Времена изоляции — блестящей и не очень — прошли навсегда.

Страны, пытающиеся отгородиться от мира, например, Северная Корея или Мьянма, быстро оказываются в незавидном положении. Даже целые цивилизации, с трудом адаптирующиеся к современному образу жизни, сталкиваются с серьезными проблемами. Пример тому — арабский мир.

Открытость не означает пассивное приспособление к окружающему миру. Напротив, она предполагает активный поиск оптимальных моделей взаимодействия с другими акторами, особенно с теми, кто определяет облик будущего. В принципе каждый может с пользой для себя внести конструктивный вклад в формирующееся глобальное сообщество народов. Одним это сделать легче, другим — труднее, но дорога не закрыта никому.

4. Глобализация меняет правила игры на мировой сцене. Выигрыши одних перестают быть проигрышами других, и наоборот. Одновременно растут и цена конфликтов, в том числе для победителей, и привлекательность сотрудничества. Государства интуитивно чувствуют новую реальность и стремятся по возможности избегать столкновений. Их конфликтный потенциал рассеивается, уходит внутрь, превращается в многочисленные споры и разногласия по конкретным вопросам, которые постепенно разрешаются тем или иным образом. До открытых столкновений дело доходит редко, и их стараются побыстрее прекратить. В то же время мощные силы подталкивают страны и народы к развитию сотрудничества в разных областях.

Можно сказать так: степень развития глобализационных процессов обратно пропорциональна остроте межгосударственных конфликтов и противоречий. С этой точки зрения Европа вступила в постконфронтационную эру, а Африка южнее Сахары остается ареной острейших столкновений и противоборства.

5. Становление глобального сообщества интенсифицирует взаимодействие государств. Они вольно или невольно выстраивают разнообразные системы отношений, создают замысловатые комбинации связей. Их сильные и слабые стороны проявляются быстрее и отчетливее, чем раньше. Они занимают определенные места на невидимых иерархических лестницах. Типологически близкие образования формируют большие группы государств: развитые, переходные, развивающиеся, так называемый четвертый мир. Внутри групп участники тоже располагаются по определенному ранжиру в зависимости от критериев сравнения. Вся система приобретает более упорядоченный и жестко структурированный характер.

Раздвигая горизонты, глобализация усиливает межстрановую конкуренцию. Все торопятся набрать очки, чтобы лучше выглядеть на общем фоне. Когда количество переходит в качество, страна перемещается вверх или вниз в мировой табели о рангах, иногда даже переходит в другую категорию. В отличие от прошлого, кардинальные изменения системы происходят не в результате мировых катаклизмов, а в ходе постепенной трансформации. Сложный рисунок международных отношений, который иногда определяют как «однополюсную многополярность», до поры до времени скрывает масштабы происходящих перемен.

6. Глобализация стимулирует создание больших, относительно однородных социальных пространств, открывающих широкий простор для человеческой деятельности. Они включают в себя территории нескольких соседних государств, находящихся приблизительно на одном уровне развития. Степень их внутренней однородности зависит от особенностей национальных историй и основательности интеграционных усилий. Выравнивание мирового пространства — задача невероятно сложная, требующая неопределенно долгого времени. Укрупнение пространств идет неравномерно, фрагментарно, создавая большую чересполосицу. Образующиеся наднациональные площадки сильно отличаются друг от друга по своим характеристикам.

Стихийно формирующийся новый мировой порядок во многом вырастает снизу, постепенно кристаллизируясь вокруг наиболее сильных игроков. На базе этих центров силы формируются обширные суперрегионы, взаимодействие внутри которых отмечено повышенной интенсивностью. В зависимости от степени интеграции они принимают различные формы — от зон свободной торговли до конфедеративных объединений.

Эта новая политико-экономическая конфигурация мира все больше привлекает внимание исследователей. На первый план выходит вопрос о природе формирующихся суперрегионов, идет ли речь о замкнутых торгово-экономических блоках с явной склонностью к автаркии или опорных конструкциях новой структуры мирового хозяйства. Пока преобладает идея открытого регионализма, когда внутренняя интеграция идет рука об руку с развитием связей между регионами.

Некоторые аналитики идут дальше. Они полагают, что таким образом закладываются основы нового политического устройства мира. По их мнению, суперрегионы движутся в направлении *интегрий* — наднациональных политических объединений со

своими валютой, моделями экономического регулирования, правовыми институтами, структурами управления, системами безопасности. Поэтому в перспективе можно говорить если не о государственных, то о квазигосударственных образованиях. Каковы будут их конкретные формы — союзы, конфедерации, федерации, — не столь важно.

Не стоит гадать, как будут строиться отношения между суперрегионами в будущем. Вряд ли кто-то рискнет предсказать с какой-то долей уверенности, можно ли будет их вписать в рамки ООН и других международных организаций или они потребуют создания принципиально новой системы глобальных институтов. Принимающие определенные очертания суперрегионы еще не имеют политического лица (за исключением, возможно, Европейского союза). Так что всё впереди.

7. Глобализация разрушает традиционные барьеры между внутренней и внешней политикой. Общие ориентиры развития сближают внутреннее устройство государств. Близость экономических, социальных, политических форм облегчает взаимодействие на разных уровнях. Становление глобального сообщества увеличивает проницаемость границ. Внутриполитические события, отражаемые СМИ, все сильнее отдаются во внешнем мире. Поведение правительства внутри страны становится предметом пристального интереса со стороны международных организаций. Серьезные отклонения от общепринятых норм могут повлечь за собой разбирательства с неприятными последствиями.

В свою очередь мировая политика постоянно проецируется на внутригосударственную жизнь. В соответствии со своими интересами внешние силы активно включаются во внутриполитическую борьбу. Весь политический процесс становится более сложным, целостным и органичным.

* * *

Итак, процесс глобализации идет полным ходом. Мир меняется буквально на наших глазах. За десяток с небольшим лет, прошедших после окончания холодной войны, он стал более взаимосвязанным, взаимозависимым и взаимоуязвимым, чем когда-либо ранее.

За два-три десятилетия глобальное сообщество — довольно хаотичный набор глобальных связей, норм, установок, ценностей, моделей поведения, режимов, систем, институтов — начало приобретать реальные очертания. Это изменяет наши представ-

ления о социуме, гражданстве, праве, политической власти, международных отношениях и других, не менее фундаментальных категориях, на которых строится жизнь общества.

Литература

Горбачев М. С. и др. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. – М., 2003.

Кулагин В. М. Многомерная глобализация: новые горизонты, вызовы, угрозы // ПРООН. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 2000. – М., 2001.

Лебедева М. М. Мировая политика. – М., 2001.

Постиндустриальный мир и Россия / В. Г. Хорос, В. А. Красильщиков (ред.). – М., 2001.

Pro et contra. – 1999. – Т. 4. – № 4.

Friedman Th. L. The Lexus and the Olive Tree. – N. Y., 1999.

Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World. P. L. Berger, S. P. Huntington (eds.). – Oxford; N. Y., 2002.

Stiglitz J. E. Globalization and its Discontents. – N. Y., 2002.

Глава 5

СТАНОВЛЕНИЕ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СРЕДЫ И «ВОЛНЫ» ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

А. Ю. Мельвиль

Глобализация и транснационализация мировой политики

Прогрессирующее изменение соотношения и углубление связей между внешней и внутренней политикой – важнейшие динамические характеристики современного мира. Речь идет не только о часто фиксируемой в научной литературе тенденции к росту специфической «прозрачности» национальных границ в отношении различных внешних (международных) влияний, но также об усилении особых встречных взаимодействий между внешне- и внутриполитическими сферами, о появлении ранее не известных факторов их обоюдного влияния и, следовательно, качественно нового проблемного поля, находящегося «в перекрестии» внешней и внутренней политики.

В немалой степени возникновение указанного проблемного комплекса обусловлено многократно отмечавшимися исследо-

вателями обстоятельствами: частичной эрозией традиционных функций и привилегий наций-государств; расширением количества новых негосударственных и надгосударственных акторов, действующих на международной сцене; увеличением числа и усложнением взаимосвязей, осуществляющихся как бы поверх суверенных сфер этих государств[1] и др.

Происходящее во многом под влиянием глобализации *становление транснациональной среды мировой политики* получает сегодня различные воплощения. Среди них:

1) закрепление де-факто (отчасти уже и де-юре) в качестве легитимных участников международных отношений *негосударственных* и *надгосударственных акторов* со своими специфическими интересами и позициями – от транснациональных корпораций (ТНК), неправительственных организаций (НПО) и международных неправительственных организаций (МНПО) до общественно-политических и иных движений, некоторых групп интересов, даже отдельных индивидов. Этих нетрадиционных участников международных отношений нередко называют транснациональными акторами (ТНА);

2) формирование и развитие самостоятельной сферы активных *транснациональных взаимодействий* и *взаимосвязей*, обладающей собственными закономерностями. По уже крылатому выражению американских политологов Р. Кохейна (в другом написании – Кеохейна или Кохэна) и Дж. Ная, именно в этом состоит суть отличия современного транснационального подхода к международным исследованиям в духе парадигмы мировой политики от прежней государственно-центристской схемы. Подобные взаимодействия и взаимосвязи новых международных акторов осуществляются в экономической, политической, культурной, информационной и иных средах. Они включают в себя, в числе прочего, и сферу «глобального гражданского общества», т. е. транснациональной деятельности различного рода НПО и МНПО по всему спектру международной правозащитной проблематики, по вопросам содействия демократическим преобразованиям, по экологическим проблемам и др., однако не сводятся к названным областям;

3) становление и большее разнообразие собственно *транснациональной повестки дня* мировой политики, находящейся

[1] Над традиционными нациями-государствами, по образному выражению немецкого политолога К. Зегберса, надстраиваются некие «транснациональные своды».

«по ту сторону» традиционной проблематики межгосударственных взаимодействий и обладающей глобальным по охвату форматом;

4) появление новых, нетрадиционных *каналов* и *инструментов* транснациональных взаимодействий, таких, например, как: новые информационные и коммуникационные технологии; сверхсовременные сетевые каналы взаимоотношений прежде всего НПО и МНПО, но также ТНК и других участников мировой политики; внешние, международные воздействия на внутреннюю политику отдельных государств, в частности, в соответствии с нормативными критериями соблюдения прав человека и демократических свобод (англ. *democratic conditionality*); выход внутренних регионов государств на международный уровень и пр.

Эти и другие транснациональные потоки в многоцентричном мире новых международных акторов, развивающиеся словно бы поверх наций-государств, — влиятельный фактор, подкрепляющий формирование особой транснациональной среды мировой политики[1].

Становление сравнительно самостоятельной (прежде всего по отношению к традиционным государственным участникам международных отношений) новой транснациональной среды непосредственно связано, как уже указывалось, с процессами глобализации и проявляется не только в собственно политической сфере, но также и в других взаимодействиях на мировой сцене — финансово-экономических, военных, технологических, информационных, культурных, ценностно-нормативных и др., — хотя именно политическое измерение транснационализации особенно важно. В этом смысле, например, видный американский исследователь Дж. Розенау говорит об общей тенденции к «*пост*интернационализации политики», имея в виду становле-

[1] По мнению французского ученого Б. Бади, «многоцентричный мир представляет собой продукт различных взаимосвязей между индивидуальными и коллективными негосударственными акторами, которые посредством своих взаимодействий на мировой сцене порождают множество „транснациональных потоков", т. е. всех тех взаимоотношений на планете, которые либо осознанно, либо под воздействием встроенных тенденций минуют контроль наций-государств, в значительной мере бросая вызов их суверенитету или территориальной компетенции. Наряду с сохраняющимся миром государств с его традиционными и соответствующими ему принципами и практиками, происходит становление другого мира с бесчисленными акторами, стремящимися прежде всего защитить и продвинуть свою автономию и использующими сотрудничество (или отказ от него) больше, чем силу, а также избегающими традиционных норм дипломатии».

ние, наряду с политикой в традиционном смысле международной (т. е., строго говоря, межгосударственной), новой «*пост*международной», или транснациональной, политической среды. Ее отличительная черта — «полицентричность» отношений и взаимодействий между различными негосударственными акторами (курсив мой. — *А. М.*).

Вместе с тем нужно отдавать себе отчет и в том, что транснационализация мировой политики отнюдь не обязательно ведет к «лучшему из миров». Это действительно мощная, влиятельная и перспективная, но все же *только одна из* глобальных тенденций современного развития. Ей, в частности, фактически противостоят (а то и противодействуют) как традиционные государственно-центристские силы (ведь именно они на сегодняшний день составляют несущий каркас международной системы), так и разнообразные контртенденции в виде оборотной реакции на глобализацию и транснационализацию. Сверх того, с последней соперничают и мощные силы предшествующих (государственно-центристских) традиций, и порождаемое ею интенсивное «самоотрицание».

Итак, транснационализация задает один из влиятельных векторов современного политического развития, но при этом отнюдь не предопределяет его этапы и итоги, которые в каждом отдельном случае складываются в виде *результирующей* сложного «параллелограмма» внутренних и международных факторов и сил.

В определенном смысле современную международную политику можно представить как сосуществование и противодействие *множественных политических миров* — взаимопересекающихся и влияющих друг на друга, однако развивающихся асинхронно и нередко разнонаправленно. Такие «неэвклидовы» миры современной мировой политики отражают реальную разновекторность, разнонаправленность и множественность траекторий и перспектив политического развития человечества в XXI в.

При этом во все бóльших масштабах возникают и множатся разнообразные противофазы глобализации и транснационализации. Происходящему под влиянием глобализации «сжатию» современного мира, становлению и упорядочению транснациональных политических, экономических, культурных и иных пространств противостоят мощные центробежные силы и тенденции, ведущие, в числе прочего, к усилению неуправляемости мировых порядков. Интеграционные импульсы мирового разви-

тия соседствуют с фрагментационными и дезинтеграционными[1]. Более того, если глобализация создает источники властного авторитета на уровнях *выше* нации-государства, то ее неизменные спутницы — локализация и фрагментация — множат центры эффективных властных решений на уровнях *ниже* нации-государства, тем самым открывая для политических практик и анализа не только новые транснациональные, но и *суб*национальные пространства.

Подвергающийся под воздействием глобализации пространственно-временно́й компрессии мир создает новые, более благоприятные условия для сотрудничества. Однако это «сжатие» также делает мир «проницаемее», уязвимее для конфликтов и насилия. Дестабилизация мира, появление новых и вскрытие прежде замороженных конфликтов, социально-экономическая поляризация в планетарном масштабе — такие же последствия глобализации, как и транснациональные потоки капитала и информации, конвергенция ценностей и стилей жизни. Современные информационные и коммуникационные технологии все крепче связывают между собой страны и регионы (это зачастую именуют «эффектом CNN»), но те же технологии используются авторитарными силами и режимами, международными террористами (хотя бы «Аль-Каидой»). Экономический рост в условиях глобализации нередко стимулирует демократические реформы (как произошло, например, в Южной Корее или на Тайване), однако в других случаях подкрепляет легитимность авторитарных режимов, которые не выказывают никаких признаков демократизации (в той же Малайзии либо в Саудовской Аравии).

Таким образом, глобализация не только «сжимает» наш мир, но и «раскалывает» его, причем во многих отношениях — экономическом, политическом, социальном, технологическом, информационном и др. Распространенный в последнее время образ «однополюсной цивилизации» (как и популярная идея «цифрового разрыва» — англ. digital divide) фиксирует реальность гигантского отрыва постиндустриальных стран «золотого миллиарда» от остального человечества, вместе с тем подразумевая противостоящий ей полюс неудачи, нищеты и упадка. Глобализация ве-

[1] Как полагает известный американский международник С. Хоффман, «основным конфликтом десятилетия стало столкновение между дезинтеграцией государств (и всей их системы) и растущей экономической, культурной и политической интеграцией, т. е. глобализацией».

дет, помимо прочего, к расслоению человечества, увеличению неравенства на планете, внутри государств и между ними, закрепляет безнадежно отставший «мировой Юг» в качестве ресурсного придатка постиндустриального авангарда, сводит на нет перспективы «догоняющего развития».

Итак, промежуточный, но важный для последующего изложения рассматриваемой проблематики *вывод* заключается в следующем: транснационализация в целом и становление транснациональной политической среды, в частности, представляют собой один из важных результатов реальных глобализационных процессов современности. Это — значимая и отличительная черта нынешней мировой политики, однако лишь *одна из* ее характеристик. Ей противостоят прежде всего традиционные (государственно-центристские) силы и тенденции — международная система наций-государств никуда не исчезает; борьба за суверенитет и самоопределение не только сохраняется, но, судя по многим признакам, набирает силу; национализм и фундаментализм идут на подъем. Наряду с этим, в специфической противофазе по отношению к транснационализации находятся и ею же порожденные новые силы и тенденции некоего «транснационального самоотрицания» — рост неравенства, социально-экономические, технологические, информационные, культурно-цивилизационные и иные расколы современного мира, его фрагментация и дезинтеграция, подъем насилия, возрождение старых и появление не виданных ранее осей напряженности и конфликтов и др.

Нынешняя «волна» демократизации

В последние десятилетия мировому развитию присуща одна яркая глобальная и транснациональная особенность, непосредственно затрагивающая сферу деятельности и ответственности конкретных наций-государств, — так называемая *третья «волна» демократизации*. Речь идет о начавшемся еще в середине 1970-х гг. и масштабном даже по планетарным меркам (вовлечено множество стран почти со всех континентов Земли) процессе распада и крушения авторитарных режимов разного типа: от традиционных военных хунт, как в Греции и Португалии либо в Аргентине и Южной Корее, до неодинаковых подвидов посттоталитаризма советского образца, как, например, в Венгрии или Румынии, не говоря уже, конечно, о самом СССР, и их

попытках, далеко не всегда удачных, перехода к демократическим формам правления[1].

Демократизация как таковая в принципе может рассматриваться в качестве феномена, *ограниченного рамками отдельно взятого государства*. Упрощая сложные процессы режимной трансформации, можно сказать, что такая совокупность изменений в политической сфере ведет к институционализации открытой конкуренции за право контролировать правительство. Кроме того, демократизация предполагает признание, вместе с институциональным обеспечением, широких прав и свобод граждан данного государства для приумножения их политического участия, а также свободные выборы, результаты которых определяют (прямо или косвенно) состав правительства. Вместе с тем принципиально важно учитывать следующее: конкретные попытки демократических трансформаций последних трех десятилетий с достаточными основаниями претендуют на то, чтобы рассматриваться не только как разрозненные внутригосударственные явления, но и в виде более общего, преодолевающего рамки отдельных стран, процесса *глобального масштаба*. При этом сам типаж (фр. *typage* — совокупность признаков, моделей) такого процесса, многие его закономерности, вовлеченные в него взаимодействия и взаимосвязи имеют по существу *транснациональный характер*, т. е. опять-таки выходят за пределы конкретных наций-государств.

Американский политолог С. Хантингтон был, пожалуй, первым, кто предложил формулу — «третья волна демократизации», — написав о ней как о «глобальной демократической революции». Начало этой демократической «волны» датируется 1974 г., когда в Португалии пала салазаровская диктатура. Затем она распространилась на другие оставшиеся в Южной Европе диктатуры — Испанию и Грецию, — а далее на Латинскую Америку (Аргентина, Бразилия, Боливия, Чили, Уругвай, Эквадор, Перу, Гватемала, Гондурас и др.). К середине 1980-х гг. «волна» демократизации опрокинулась на ряд стран Азии (Филиппины,

[1] По данным американской неправительственной организации «Дом свободы» (Freedom House), в течение многих десятилетий занимающейся отслеживанием состояния свободы и демократии в мире по критериям (во многом формальным) соблюдения гражданских и политических свобод, если в 1972 г. на планете насчитывалось 42 «свободных» страны, т. е. соответствующих этим критериям, то к концу 2002 г. — уже 89. Из постсоветских стран лишь Латвию, Литву и Эстонию эта организация причислила к «свободным», Азербайджан, Армению, Грузию, Молдавию, Россию и Украину — к «частично свободным», а Белоруссию, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан — к «несвободным».

Южная Корея, Тайвань, Таиланд и пр.). Наконец, в 1989—1990-х гг. под влиянием усиливавшегося тогда кризиса и последующего коллапса СССР демократизация охватила страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). В 1991 г. горбачевская перестройка завершилась крушением советской системы в самом СССР с провозглашением на его территории 15 независимых государств, тоже заявивших о себе как о «новых демократиях». Отголоски этой демократической «волны» прозвучали и в ряде африканских стран (ЮАР и др.).

Согласно основному массиву научной литературы, эта глобальная «волна» демократизации — уже *третья* по счету. *Первая* стартовала в США в начале XIX в. и длилась до окончания Первой мировой войны, в которую президент В. Вильсон вступил с обещанием сделать мир «безопасным для демократии». Затем последовала антидемократическая реакция — становление фашизма в Италии, нацизма в Германии, сталинизма в СССР. *Вторая* «волна» демократизации началась с победы над фашизмом во Второй мировой войне, возврата к демократии в Австрии, демократизации Германии и Японии, распространения демократических институтов и процедур на ряд развивающихся стран в результате их деколонизации. Она продолжалась примерно до середины 1960-х гг., после чего произошел ее очередной откат, и в мире вновь возникла авторитарная реакция на нее (в Греции, Нигерии, на Филиппинах и в других странах).

Третья «волна», в отличие от двух предшествующих, обладает своими особенностями, прежде всего гораздо более широким — почти глобальным — охватом: по сути вне ее влияния остались лишь мусульманские страны и «коммунистические анклавы», в первую очередь Северная Корея и Куба. Одновременно именно эта глобализация демократических трансформаций заставляет задуматься о том, не столкнулся ли мир с вариантами политического развития, когда режимные изменения происходят почти синхронно, однако в совершенно разных и малосравнимых между собой исторических, культурно-цивилизационных, социально-экономических, политических и иных контекстах, с неодинаковыми исходными данными и событийным рядом, а потому и сами процессы демократических трансформаций на национальном уровне подчиняются различным внутренним закономерностям.

Действительно, трансформации третьей «волны», в противоположность демократизациям, начавшимся после Второй мировой войны и длившимся вплоть до середины 1960-х гг., возникли

не в связи и не в результате военного поражения какого-либо авторитарного режима (если, в частности, вынести за скобки вопрос о проигрыше СССР в соревновании систем). Они в целом протекали в более благоприятном международном контексте, чем предшествующие «волны» демократизации: в условиях, когда демократия стала своего рода «духом времени» (нем. *Zeitgeist*). Как отмечалось выше, исходные характеристики трансформирующихся политических режимов и общественных систем существенно разнятся — от классического правого авторитаризма и военных хунт в Латинской Америке и Южной Европе до посттоталитарного авторитаризма в СССР и восточноевропейских социалистических странах либо таких «островов» традиционного тоталитаризма сталинского типа, как в Албании, или султанизма (пример Румынии при Н. Чаушеску). Наконец, реальные результаты трансформационных процессов никак не позволяют говорить о продвижении к единой и универсальной демократической модели. Напротив, большинство попыток демократизаций третьей «волны» так и не завершились консолидацией демократии: вместо этого возникло солидное количество «гибридных» (полудемократических — полуавторитарных) режимов и даже различных вариантов «новых *не*демократий» («нового авторитаризма»).

Так что же это: разрозненные явления в области мировой политики, порожденные разными причинами и подчиняющиеся неодинаковым закономерностям, или все это — компоненты одного глобального политического процесса?

По существу это вопрос именно о *транснациональном характере третьей «волны»*. Нисколько не сглаживая проблемы влияния каждый раз специфических внутренних условий и обстоятельств демократических трансформаций в каких-то странах, необходимо вычленить ряд общих, т. е. не определяемых национально-государственным своеобразием, факторов (объективных и субъективных), действие которых так или иначе прослеживается во всех процессах третьей «волны». Среди них:

1) распространенное в современном мире *нормативное отношение к демократии* как к декларируемому (пусть даже на практике далеко не всегда реализуемому) идеалу и цели общественно-политических преобразований;

2) растущая в мировой среде притягательность (за некоторыми исключениями в мусульманских странах и «коммунистических анклавах») демократических моделей в качестве результата широких культурных влияний западного цивилизационного типа

и обусловленная этим *делегитимизация авторитаризма* как модели национального развития;

3) реально происходящее во многих странах *расширение демократических прав и свобод*, строительство более или менее эффективных демократических институтов;

4) четко проявившаяся в 1980–1990-е гг. *экономическая неэффективность авторитаризма*, особенно как инструмента социально-экономической модернизации, опровергающая ранее бытовавшее представление о результативности «авторитарной модернизации» экономики;

5) образование специфического *международного контекста* (включая институциональный, т. е. поддерживаемый различными межгосударственными и неправительственными организациями), который особенно благоприятен для стимулирования и поддержки перехода от авторитаризма к более демократическим формам правления.

Вместе с тем эти общие и наднациональные по своему характеру факторы третьей «волны» демократизации задают лишь самые простейшие контуры, вмещающие многообразие внутренней динамики различных переходов (успешных и неудавшихся) от недемократического правления, имевших место в Южной Европе, Латинской Америке, Азии, Африке, ЦВЕ и на территории бывшего СССР. Подобные общие контуры еще не дают достаточных оснований говорить о третьей «волне» – в ее конкретных свойствах – как о транснациональном явлении. В принципе варианты демократизации (в том числе ее неудачные попытки) трех предыдущих десятилетий можно было бы рассматривать в качестве элементов общего транснационального процесса при соблюдении по меньшей мере одного из трех условий:

– если бы выявилась и была зафиксирована их единая наднациональная закономерность – своего рода внутренняя логика, – обладающая объяснительным потенциалом применительно к отдельным страновым случаям;

– если бы удалось установить реальные факторы внешних, международных влияний на конкретный ход процессов демократизации в каждой из подобных стран, которые были бы «выше» их национальной специфики;

– если бы последствия определенных национальных демократизаций выходили за рамки того или иного отдельного государства на уровень международных и транснациональных влияний.

Каждое из этих условий нуждается в изучении.

Финал «транзитологической парадигмы»?

Выше уже говорилось о том, что многообразие реальных попыток демократизации (успешных и гораздо чаще неудавшихся) последних трех десятилетий невозможно свести к какой-либо одной универсальной и общеприменимой модели. Собственно, это никогда и не было целью наиболее серьезных исследований современных политических трансформаций (в том числе режимных), по сей день проходящих под знаком третьей «волны». Вместе с тем в политическом анализе (особенно в начале 1990-х гг.) получила распространение облегченная и популяризированная версия «транзитологической парадигмы» — т. е. идеализированная и упрощенная модель перехода от авторитаризма к демократии, применимая, как иногда предполагалось, ко всему реальному многообразию современных политических изменений.

С этой упрощенной точки зрения, есть лишь один глобальный вектор политических трансформаций третьей «волны» — в направлении от диктатуры к демократии. Согласно данной логике, все преобразования подобного типа проходят общие фазы: от либерализации авторитарного режима к институциональному демократическому «прорыву» и далее уже к консолидации демократии. Понятая в таком намеренно вульгаризированном духе «транзитологическая парадигма» с недавних пор все больше подвергается критике за ее несоответствие разнонаправленным траекториям реальных политических трансформаций последних десятилетий.

Однако ошибочно сводить эту поверхностную схему ко всему содержанию современных сравнительных исследований глобальных политических трансформаций третьей «волны». *Транзитология* (лат. *transitus* — переход, прохождение) как субдисциплина сравнительной политологии (компаративистики), развивающаяся на стыке с мировой политикой и изучающая закономерности многообразных и разнонаправленных политических трансформаций современности, никогда не ставила своей целью определение одной общеприменимой и универсальной матрицы демократизации. Центральное для этой субдисциплины понятие *демократического транзита* объединяет всевозможные по содержанию и форме процессы перехода от прежнего недемократического общественного и политического состояния к *иному*. В качестве конечного результата обычно предполагается та либо другая разно-

видность демократического устройства, хотя в действительности она довольно редко достижима.

Вместе с тем опыт транзитологии как сравнительного изучения попыток демократизации показывает: в случаях их успешности они все же по преимуществу подчинялись некоей общей внутренней логике, последовательности событий, действий и процессов. Так, при удавшихся демократизациях авторитарных режимов (прежде всего традиционного — южноевропейского или латиноамериканского — типа) инициатива преобразований шла *сверху*, т. е. от части правящей элиты, расколовшейся на реформаторов и консерваторов. Так же, кстати, происходило и в СССР на заре перестроечных реформ второй половины 1980-х гг. При этом во многих странах Восточной Европы и Балтии сами лидеры-реформаторы обычно не были представителями прежнего политического истеблишмента (например, Л. Валенса, В. Гавел или В. Ландсбергис). Либерализация не всегда начиналась и с инициативы самого режима: порой (например, в период, предшествовавший «бархатным революциям» во многих странах ЦВЕ, особенно в Польше, Венгрии, Чехословакии, Болгарии и др.) она во многом происходила вследствие давления масс *снизу*. (Это, между прочим, придает специфику горбачевской перестройке в сравнении с «низовыми» инициативами по демократизации государств ЦВЕ.)

Независимо от направления исходного импульса перемен (сверху или снизу) реформы начинались, строго говоря, не с демократизации как таковой, а с предварительной *либерализации* режима, его своеобразной декомпрессии, или расслабления. Известный исследователь демократических транзитов А. Степан подчеркнул отличия либерализации от демократизации: «В авторитарных условиях либерализация может включать сочетание политических и социальных изменений, таких как ослабление цензуры в СМИ, несколько больший простор для рабочих организаций, восстановление некоторых индивидуальных юридических гарантий (типа Habeas corpus), освобождение большинства политических заключенных, возвращение политических беженцев, вероятно, меры по улучшению перераспределения доходов и, самое важное, терпимость в отношении политической оппозиции. Демократизация предполагает либерализацию, но является более широким и специфически политическим понятием. Демократизация — открытая конкуренция за право контролировать правительство, а это, в свою очередь, предусматривает свободные выборы... Либерализация в основном относится к взаимоот-

ношениям государства и гражданского общества. Демократизация — к отношению между государством и обществом политическим... Либерализация не обязательно служит предпосылкой демократизации».

Практика демократизаций третьей «волны» показывает также, что нередко в своем противостоянии консерваторам внутри системы реформаторы-центристы искали поддержки *извне* — обращались к силам гражданского общества, оппозиционным движениям и др. В хрестоматийных случаях третьей «волны» реформаторы-центристы, балансируя между охранителями режима и его радикальными оппозиционерами, на протяжении определенного времени выдерживали политику дозированных перемен. Однако санкционированная ими легализация радикальной оппозиции в качестве нового легитимного участника политического процесса, как и вызванное этим противонаправленное сплочение консерваторов, рано или поздно вели к росту политической напряженности и обострению конфликтов.

Во многих успешных южноевропейских и латиноамериканских демократизациях решение состояло не в достижении победы одной из противоборствующих политических сил, а в оформлении своего рода *пакта* (или их серии) о правилах игры на последующих этапах демократизации с определенными гарантиями для «проигравших» (вроде пакта Монклоа в Испании). Легитимизация пакта и его дальнейшее развитие давали возможность для перехода к одному из ключевых этапов демократизации — проведению *учредительных выборов*, т. е. первых свободных и соревновательных выборов новой власти, которые приводили к власти преимущественно не центристскую группу начинавших демократические реформы политиков (например, того же М. С. Горбачева, хотя как раз фаза пакта отсутствовала в «советско-российском» транзите), а представителей радикальной оппозиции. Торжество последних, как правило, не бывало долгим, особенно в тех случаях, когда новая демократически избранная власть была вынуждена осуществлять болезненные экономические реформы. Отрицательная массовая реакция на них в ходе последующих демократических выборов (их часто называют «*выборами разочарования*») содействовала уже не радикалам, а все тем же умеренным реформаторам — выходцам из старой системы: именно они добивались власти.

Институционализация демократических процедур, прежде всего легальной и легитимной смены политической власти, закладывала необходимые основы для возможной в дальнейшем,

но отнюдь не обязательной, а напротив, довольно редко получающейся *консолидации демократии*. При ее успехе новая политическая реальность закреплялась в каждом отдельном случае в индивидуальном сплаве с предшествующими политическими и иными традициями.

Консолидированную демократию (по едва ли не общепринятой формуле Х. Линца и Степана) принято определять как политический режим, при котором соблюдаются следующие условия.

1. Отсутствуют сколько-нибудь влиятельные, распоряжающиеся значительными ресурсами акторы, представленные этническими, социальными, экономическими, политическими и другими группами, которые добиваются своих целей путем создания недемократического режима, применения насилия или отделения от государства.

2. Устойчивое большинство граждан убеждены, что демократические процедуры и институты — самые оптимальные способы организации политической жизни их общества; соответственно, доля выступающих против демократического порядка невелика и невлиятельна, и такие антисистемные силы маргинальны и не пользуются какой-либо существенной поддержкой населения.

3. Государственные и негосударственные акторы согласны разрешать любые конфликты на основании законов или в рамках сложившихся демократических политических институтов и согласно установленным процедурам.

Нужно повторить, что в этом своем *целостном* качестве консолидация демократии — весьма нечастый исход демократических транзитов.

В связи с описанной моделью успешных демократизаций третьей «волны» вполне обоснован вопрос о том, в какой степени она приложима к многочисленным посткоммунистическим и постсоветским трансформациям, которые привели к различным и не укладывающимся в общую «транзитологическую парадигму» результатам. С одной точки зрения, распад и трансформация коммунистических режимов в странах ЦВЕ и в бывших советских республиках можно рассматривать как частные случаи общей логики демократизации третьей «волны», просто, быть может, менее успешные (особенно в том, что касается бывшего СССР), внутренне разнородные, но все же компоненты одного и того же глобального процесса демократизации. Согласно другому взгляду, посткоммунизм — настолько специфический (по исходным условиям, задачам, политическим акторам и др.) феномен,

что нет никаких оснований сравнивать его с поставторитарными демократизациями в Южной Европе и Латинской Америке.

Американский исследователь М. Макфол, в частности, говорил о посткоммунистических трансформациях как о различных траекториях, ведущих в двух противоположных направлениях, — к демократии в одних случаях и к новым диктатурам в других. Применительно к посткоммунизму, по его мнению, не работают две базовые посылки «транзитологической модели»: представление о том, что политический тупик, возникающий при примерном равновесии сил между консерваторами и реформаторами, ведет к пакту как основе для успешной демократизации, а также идея навязывания демократии сверху в результате «компромисса элит». Посткоммунистическим странам (в отличие от Южной Европы и Латинской Америки) были более свойственны варианты не пакта, а силового разрешения противоречий, причем тип возникавшего режима в значительной мере определялся источником политического давления. Если в противоборстве победа доставалась радикальным реформаторам, опиравшимся на поддержку снизу и действовавшим извне традиционного истеблишмента, то открывались перспективы для подлинной демократизации. Когда сила была на стороне политически мимикрирующих представителей «старого режима», сверху навязывавших новые правила игры, то в итоге просто утверждалась еще одна разновидность авторитарного режима. Наконец, в случаях относительно длительного противостояния более или менее равных политических сил пакт, как правило, все равно отвергался, а в результате успеха одной из соперничавших сторон складывались те или иные модификации «гибридных» режимов (полудемократий — полудиктатур).

Спору нет, противники уподобления демократизации и посткоммунизма правы и в том плане, когда фиксируют иные очевидные особенности посткоммунистических трансформаций: двойную задачу политической демократизации и перехода к рыночной экономике; проблему демонтажа значительной части производственных мощностей (преимущественно военного назначения) ради модернизации и реструктуризации других; в большинстве случаев отсутствие пакта между реформаторами и консерваторами; возникновение этнонационалистической реакции на коммунистический коллапс; во многих странах распад самой государственности и необходимость строительства нации-государства с обретением соответствующей идентичности; отсутствие либо аморфность гражданского общества и др.

Вместе с тем в реальном многообразии успешных и неудавшихся демократических транзитов последних трех десятилетий трудно не разглядеть описанные выше переходы от либерализации к пакту с последующим продвижением к успешной демократической консолидации, варианты реформ, осуществляемые группами реформаторов в элитах, случаи навязывания (привнесения) демократизации сверху, массовые восстания против диктатуры.

Обобщение обстоятельств посткоммунистических преобразований, однако, отнюдь не дает оснований для категорического вывода о том, что анализ их разнообразных траекторий в период третьей «волны» предполагает какую-либо одну универсальную (наднациональную или транснациональную) «транзитологическую парадигму», которая могла бы претендовать на концептуализацию (тем более, на адекватное предсказание) последовательности и закономерности процессов режимных изменений и демократических трансформаций в отдельных странах.

Впрочем, это заключение вовсе не является аргументом *против* сравнительного анализа многообразия конкретных траекторий политических трансформаций в современном мире, в значительной мере инициированных или даже формально проходящих под знаком демократизации. Собственно говоря, это сравнение различных вариантов перехода от разновидностей авторитаризма в направлении к более демократическим формам правления (либо, напротив, к каким-то формам «нового авторитаризма») методологически вовсе и *не должно* претендовать на конструирование одной всеобще применимой парадигмы, или модели решения проблем демократизации. Научная цель, очевидно, состоит в другом: в выявлении связи и последовательности некоторых фаз в определенном классе реальных общественных процессов. Эвристический (гр. *heuristiko* – нахожу) потенциал такого анализа – *транзитологического по своему предмету* и *сравнительного по методу* – как раз и состоит в выявлении общего и особенного во всем многообразии реальных политических трансформаций. Данный подход позволяет, в частности, обнаружить некие характерные закономерности наиболее эффективных и удачных переходов к демократии, которые (уже по самому своему определению) свойственны отнюдь не всем страновым вариантам реорганизации прежних – недемократических по сути – форм правления.

Именно в этом смысле изложенные выше закономерности процессов реальной демократизации обладают наднациональ-

ным и транснациональным характером, а сама третья «волна» должна рассматриваться и как *транснациональное явление* современной мировой политики.

Внешние факторы демократизации

Другая отличительная черта демократизаций третьей «волны» заключается в гораздо большем, по сравнению с предшествующими «волнами», значении внешних, международных факторов, воздействующих на процессы такого рода в отдельных странах. Это связано с различными явлениями и тенденциями: усилением влияний извне в условиях частичной эрозии функций и привилегий наций-государств; сознательными стратегиями важных национальных и международных структур (институтов) по стимулированию процессов демократизации в мире и в отдельных государствах (упоминавшаяся выше политика *democratic conditionality*); самим глобальным и транснациональным характером третьей «волны» и др. Вместе с тем как раз *внешние* факторы политических изменений в целом и демократических транзитов последних десятилетий, в частности, пока еще не стали самостоятельной исследовательской проблемой и особо не выделены в научной литературе.

Отчасти такое положение в науке обусловлено тем, что традиционная теория политических изменений (над ней работали после Второй мировой войны А. Гершенкрон, Г. Алмонд, Дж. Коулман, Ш. Эйзенштадт, С. Хантингтон, Д. Аптер, Д. Лернер и др.), выдержанная в духе модернизационной парадигмы и стимулированная попытками осмысления тематики преобразований преимущественно в развивающихся странах, не отводит внешним, международным факторам значимой объяснительной роли. Более того, эта теория исходит из посылки о том, что решающим обстоятельством таких страновых изменений выступает неспособность традиционных обществ и сопутствующих им политических режимов справиться с грузом новых внутренних проблем. С подобной точки зрения, распад традиционного общества предопределен прежде всего присущими ему самому внутренними обстоятельствами. Отсюда – повышенное внимание к роли его собственной «модернизирующей элиты» и рассматриваемым в социально-экономическом и культурно-политическом контекстах процессам внутренних взаимодействий между ключевыми для целей модернизации группами общества.

Но такой кажется эта схема только на первый взгляд. В действительности традиционная теория модернизации вроде бы негласно исходит из того, что международная среда — точнее, внешние факторы и обстоятельства — все же играют в указанных процессах немаловажную роль. Конечно, в соответствии с данной логикой распад традиционных обществ, хотя и порожден их неспособностью преодолеть новые внутренние проблемы, все же изначально вызван преимущественно внешними факторами, прежде всего столкновением (в разных формах) с более развитыми, «продвинутыми» современными обществами. Сами политические изменения понимаются в модернизационной парадигме как преимущественно заимствованные. Иными словами, они вызваны эффектом диффузии, т. е. проникновением экономических, социальных, культурных и политических форм, моделей и процедур извне[1].

И все же стоит признать, что для традиционной теории модернизации внешние факторы политических изменений имеют вторичный интерес — они будто бы вынесены за скобки главной аналитики. Отчасти поэтому данная теория продемонстрировала свое неумение объяснить явные провалы стратегии «институционального изоморфизма», в особенности — возникновение качественно новых типов политических изменений в русле третьей «волны».

Впрочем, и применительно к современной транзитологии едва ли можно утверждать, что внешние факторы политических изменений в целом и демократических переходов, в частности, стали центральной исследовательской проблемой. В какой-то мере перенесение этого мнения о «второстепенности» внешних воздействий в транзитологию объяснимо, поскольку при всем разнообразии типов демократических транзитов последних десятилетий их генезис и конкретное протекание определялись обстоятельствами преимущественно внутреннего характера. Однако даже с учетом того, что влияние внешних факторов на демократизацию является в основном опосредованным, невнимание к ним лишает возможности составить многомерное и комплексное представление о глобальной и транснациональной сути третьей «волны».

[1] Именно в этом смысле, например, исследователи модернизации говорят об «институциональном изоморфизме» (П. Ди Маджио и У. Пауэлл) как о попытке заимствования уже существующих у гораздо ранее осовремененных обществ политических структур и институтов со встраиванием их в новый (и в определенном плане неподготовленный) социальный контекст.

Есть все основания утверждать, что глобальная «волна» демократизации сама по себе стала *одним из важных измерений современных международных отношений*. Здесь просматривается специфическое встречное взаимовлияние: тенденций глобальной демократизации — на складывающуюся с конца XX в. миросистему, и новых миросистемных процессов — на политические изменения в отдельных странах и регионах. Фактически именно внешние, международные факторы (возникновение ранее не виданной международной институциональной среды демократизации; демократия как «дух времени»; делегитимизация авторитарных моделей развития; крах биполярной системы; сдвиги в мировой экономике и пр.), наряду с другими, как раз и придают этой «волне» глобальный характер.

Многоплановое воздействие внешних факторов на демократизацию отдельных стран объективно и может рассматриваться в разных измерениях. Прежде всего, оно в одних случаях оказывается более, а в других — менее существенным или непосредственным[1]. В свою очередь, внутренние режимные изменения в ходе процессов демократизации проявляются в том числе и в трансформации внешней политики: происходит переопределение внешнеполитических приоритетов, представлений о своем месте в мире, собственной идентичности, союзниках и противниках и т. д.

Международная среда и внешние влияния могут, во-первых, *способствовать* или *препятствовать* продвижению к демократизации в отдельной стране или регионе. Так, в 1953, 1956 и 1968 гг. Советский Союз извне и самым жестким образом воспротивился импульсам к демократизации в ГДР, Венгрии и Чехословакии. А в конце 1980-х гг. именно горбачевская перестройка и ее влияние оказались не только мощным внешним образцом, но и прямым стимулом для национальных процессов демократизации в ряде стран ЦВЕ, приведших к череде «бархатных революций».

[1] Для послевоенных Германии, Италии и Японии именно внешнее и самое непосредственное воздействие было решающим для определения внутренних траекторий их политического развития. Неудачи в колониальных войнах послужили дополнительным толчком для демократизации Португалии в середине 1970-х гг. Политика перестройки с отказом от «доктрины Брежнева» (в соответствии с которой СССР считал себя вправе вмешиваться во внутренние дела Восточной Европы «в интересах социализма») весьма существенно повлияла на демократизацию стран ЦВЕ. В то же время в самом СССР (если проигнорировать факты его поражений в Афганистане и в холодной войне в целом) внутренние факторы играли первенствующую роль в распаде и трансформации советского режима.

Во-вторых, воздействие внешней, международной среды на демократизацию в конкретных странах выступает в разных видах, среди которых:

1) *прямое принуждение*, когда внешняя сила либо навязывает демократические институты и процедуры побежденной или ослабленной стороне (такое происходило в случаях с разгромленными Германией, Италией и Японией после Второй мировой войны), либо блокирует попытки демократизации;

2) *средства убеждения*, помогающие осуществлять разнообразное несиловое воздействие не только на внутриполитические процессы, но и на конечные цели участвующих в них акторов;

3) *система стимулов*, побуждающих политических акторов к тем или иным действиям, благоприятным для реализации определяемых извне — демократических или недемократических — целей.

Для прояснения роли внешних факторов в современных демократических транзитах немаловажно уже затронутое в научной литературе обстоятельство: общественные трансформации, в том числе политические, связанные с распространением третьей «волны» на посткоммунистические и постсоветские страны, происходили в международной среде, которая продолжает подвергаться сущностным преобразованиям и находится в переходном состоянии. Речь идет о таких внешних факторах, как: утрата прежней биполярной стабильности мировой системы; первичные проявления глобальных сил и тенденций (и их контртенденций), в целом еще не способных выстроить новую миросистему; расползание или возникновение внутренних дестабилизаторов в странах, идущих с той или иной степенью успешности по пути демократических транзитов (этнополитические конфликты, территориальные споры, проблемы идентичности, государство- и нациеобразование и др.), которые, в свою очередь, потрясают международные отношения и т. д.

Действительно, политические трансформации третьей «волны» по многим параметрам будто бы независимы друг от друга и определяются логикой прежде всего внутренних процессов. Однако как успешные, так и неудавшиеся попытки демократизации (особенно последних полутора десятилетий в посткоммунистическом, постсоветском и вообще в поставторитарном пространствах) испытали и продолжают испытывать на себе подчас весьма существенное влияние внешних, международных факторов. Проявлялось это не только в виде непосредственных *«спусковых крючков»* (вроде упомянутого выше отказа СССР от «доктрины

Брежнева») или хрестоматийного «*демонстрационного эффекта*» (его еще называют «*эффектом снежного кома*», чаще всего когда речь заходит о череде взаимно подкрепляющих друг друга «бархатных революций»), но и в определенных *структурных особенностях формирующейся миросистемы*. Последние явно влияют как самостоятельные внешние факторы на внутренние трансформационные процессы.

Очевидно, например, что демократизации в Южной Европе и в известной мере в Латинской Америке происходили в условиях более или менее стабильного миропорядка, причем экономики многих из трансформирующихся стран уже были как-то интегрированы в мировую рыночную систему. К тому же существовало довольно мощное давление со стороны международных структур (от ЕЭС/ЕС до МВФ), содействовавшее успеху их демократических транзитов. В совсем ином международном контексте шли посткоммунистические и постсоветские трансформации: полная реорганизация мирового геостратегического пространства, распад СЭВ, отличающиеся по направленности и во многом более слабые импульсы со стороны международных структур и др.

Структурные особенности мировой системы (в условиях распавшейся биполярности), которые влияют в качестве внешних, международных факторов на трансформирующиеся страны из посткоммунистического и постсоветского пространств, можно условно разделить на два названных ниже типа.

1. Специфика широкого международного контекста современности — изменения в геостратегической ситуации в мире, глобальные экономические процессы, распространение новых информационных технологий и др., — в свою очередь, обусловливающие направления и характер внешней политики тех или других государств.

2. Международные акторы, в определенной степени воздействующие на политическое развитие стран третьей «волны» (прежде всего посткоммунистических и постсоветских). В данном случае имеется в виду довольно внушительное число международных участников, включая зарубежные государства (в первую очередь США и страны Евросоюза), международные организации (ЕС, ОБСЕ, Совет Европы, ВБ, МВФ и др.), международные неправительственные организации (Международная амнистия, Хельсинкская группа и пр.). Конкретные мотивы, цели и интересы, преследуемые ими, во многом разнятся, однако в целом они

представляют собой весьма существенный фактор внешнего влияния на внутренние процессы демократизации.

Уже правомерно говорить (что и делает ряд исследователей) об образовании в последнее десятилетие особого *международного режима демократизации* в качестве одного из сущностных элементов современной мировой политики. В соответствии с этим режимом совокупность структурированных и институционализированных (хотя и разнородных) внешних факторов, описанных выше, как через посредников (медиаторов), так и непосредственно влияет на внутренние процессы демократизации в отдельных странах. В данной связи сами их участники (и сторонники, и противники) вынуждены каким-либо образом соотносить свои действия с этими новыми внешними факторами и воздействиями. Иными словами, *условия демократизации в сегодняшнем мире во многом становятся международными и транснациональными.*

Транснациональные последствия демократизации

Современная демократизация транснациональна не только по условиям, но также и по своим последствиям, что обусловлено глобализацией, усилением и усложнением межгосударственных и надгосударственных взаимозависимостей.

Показанная выше логика самого процесса демократизации предполагает, что окончательная консолидация демократии на национальном уровне в какой бы то ни было переходной (от авторитаризма к демократии) стране должна получить закрепление на международном и транснациональном уровнях, в том числе в форме интеграции в мировые экономические, политические и иные структуры. В глобальном мире умножающихся и крепнущих взаимозависимостей, при взаимопроницаемости внешней и внутренней политики весь комплекс условий и факторов, необходимых для демократизации, уже не может быть обеспечен лишь в рамках нации-государства. Вместе с тем и гарантирование демократии на национальном уровне становится условием для демократизации международных порядков.

Применительно к проблематике влияния демократизации на международные отношения в научной литературе нередко ссылаются на «мирную теорему Канта», т. е. идущее еще от трактата великого немецкого философа «К вечному миру» предположение о том, что демократические государства не воюют друг против

друга. Согласно данной логике, распространение демократии — это также и распространение международного мира. Подобная аргументация (с упоминанием имени И. Канта или, как правило, без него) используется и в обосновании конкретных внешнеполитических акций, в том числе усилий по насильственному свержению «нелегитимных диктаторских режимов» и по «экспорту демократии», предпринимаемых в последнее время США и их союзниками.

Если в формальном смысле логика «мирной теоремы» будто бы непротиворечива, то, строго говоря, в нее с трудом вписываются некоторые факты реальной политической истории. На деле национальные демократии не только вступали в войны (например, США в Первую и Вторую мировые), но и сами начинали военные действия по мотивам гуманитарного характера, защиты демократии, прав и свобод человека и др. (миротворческие операции в Боснии и Герцеговине в 1991—1995 гг., Сомали в 1992—1994 гг., Руанде в 1994 г., Гаити в 1993—1994 гг., Косово в 1999 г. и др.). По словам датского исследователя-международника Дж. Соренсена, «демократические режимы могут начинать войны из-за „крестоносных" причин — чтобы распространять демократические ценности в мире». С недавних пор доктрина США о нелегитимности диктаторских режимов и праве на их насильственное свержение в интересах демократии возводит это право во внешнеполитический принцип.

С логикой «мирной теоремы» не совсем согласуется и то эмпирически фиксируемое обстоятельство, что процесс демократизации (т. е. осуществление демократического транзита) зачастую сам стимулирует возрождение замороженных и возникновение новых конфликтов (этнонациональных, территориальных, религиозных и иных), причем проявляющихся порой в насильственных формах. Хантингтон в данной связи заметил: «Политологи с удивлением замечают, что демократические государства не воюют друг против друга. В этом смысле вполне можно предположить, что распространение демократии стало бы фактором миротворчества. Однако, как кажется, страны, находящиеся в процессе перехода от авторитаризма к демократии, чаще вступают в конфликты, чем страны абсолютно демократические или абсолютно авторитарные. Следовательно, процесс перехода сам по себе является фактором дестабилизации».

Международные и транснациональные последствия демократизации имеют еще один немаловажный аспект. Это вопрос о том, что именно сегодня представляет собой главную «ячейку»

(или своего рода несущий каркас) демократии. Традиционно (по крайней мере в течение последних 350 лет, со времен Вестфальского мира) господствовало мнение о том, что такой «ячейкой» демократии является нация-государство, в рамках и на уровне которого должны формироваться и функционировать демократические институты.

Поскольку глобализация ведет к частичной (по меньшей мере) эрозии традиционных прерогатив, привилегий и функций наций-государств, то возникает ряд вопросов, пока не получивших удовлетворительных ответов[1]. Сегодня в дискуссиях специалистов-международников по этой проблематике обсуждаются две модели международной демократизации. С одной стороны, речь идет о расширении «зоны» демократических наций-государств при сохранении в полной мере их суверенитета, а также традиционных международных многосторонних институтов. Демократизация в данном случае понимается все же как преимущественно «внутренний» процесс, т. е. развивающийся в рамках нации-государства.

С другой стороны, раздаются призывы к конструированию такой новой институциональной структуры международного сообщества, которая сама была бы построена на принципах «транснациональной демократии», передающей значительную часть властных полномочий и функций наднациональным демократически управляемым органам. Некоторые авторы развивают этот подход в концепцию «космополитической демократии» (Д. Хелд), полагая, что рано или поздно транснациональные демократические институты должны приобрести еще большее влияние по сравнению с традиционными национальными. В соответствии с такой логикой в мировом сообществе «космополитической демократии» собственно демократические институты и практики «поднимутся» на транснациональный уровень и одновременно (минуя нацию-государство) «спустятся» на уровень

[1] Ради формулирования исследовательской проблематики ниже перечислены важнейшие из таких вопросов. Остается ли в условиях глобализации нация-государство «демократической единицей», главным «масштабом демократии»? Каким ныне должен быть этот «демократический масштаб» — относится ли он исключительно к внутригосударственной сфере или также к отношениям между государствами? Нужны ли (и возможны ли) транснациональные демократические институты для управления глобальными процессами? Требует ли глобализация новых форм управления на субнациональном и транснациональном уровнях, и если да, то могут ли (и должны ли) они основываться на демократических принципах в их традиционном понимании? Какая именно демократия достижима на уровнях, условно говоря, ниже и выше нации-государства?

субнациональный, создавая, тем самым, новую «горизонтально-вертикальную» сеть взаимодействий. В этой парадигме демократизация приобретает черты процесса, протекающего прежде всего на глобальном уровне, но одновременно проникающего и на уровень ниже нации-государства.

Как правило, один из центральных тезисов названной второй линии аргументации — опять-таки указание на влияние тенденций глобализации и универсализации, причем не только рынков, но и политической и ценностно-нормативной сфер. Соответственно, глобализация требует перехода к некоей новой демократии нетрадиционного, всемирного, или глобального, характера.

Другие авторы, однако, с полным основанием фиксируют различного рода напряженности, возникающие в последнее время между тенденциями глобализации и демократизации. Американский исследователь М. Платтнер, в частности, заметил: «По мере того как глобализация размывает барьеры между странами и расширяет фокус принятия решений с национального до транснационального уровня, она ослабляет не только авторитарные, но и демократические режимы. Мир без границ скорее всего не будет демократическим. Поэтому в интересах демократии в определенной мере ограничить глобализацию».

Проблема все-таки шире реплики Платтнера и имеет более общий характер. Дело прежде всего в том, что в течение последнего десятилетия как в зарубежном, так и в российском политическом дискурсах явно преобладало следующее представление: глобализация и демократизация представляют собой не только доминантные, но и взаимодополняющие, взаимоподкрепляющие тенденции развития современного мира. Оно почти всякий раз проявлялось вроде бы «по умолчанию», как нечто само собой разумеющееся и потому даже не нуждающееся в сколько-нибудь развернутой дополнительной аргументации. В лучшем случае можно натолкнуться на некое (очень напоминающее известную «гипотезу Липсета» о зависимости демократии от экономического развития и достатка) подобие силлогизма примерно такого рода: глобализация порождает качественно новый экономический рост, способствующий возникновению или расширению нового среднего и образованного класса, от которого, в свою очередь, исходит еще более мощный импульс к демократическим реформам.

Между тем политический опыт последнего десятилетия заставляет отнестись к «связке» глобализации и демократизации

(да и к самим «связуемым») по крайней мере с долей сомнения. Более сложными и неоднозначными представляются сегодня оба эти явления и отношения между ними. Данную проблему иногда пытаются осмыслить в духе традиционной оппозиции либерально-индивидуалистического («буржуа») и мажоритарно-демократического («гражданин») начал в самой либеральной демократии. Следуя таким умозаключениям, можно предположить, что тенденции глобализации более или менее синхронны с «буржуазным», либерально-индивидуалистическим компонентом демократии и демократизации, однако оставляют много вопросов по поводу «гражданственного» мажоритарно-демократического первоначала.

В глобализирующемся мире как будто бы есть действительные свидетельства постепенного расширения пространства свободы и демократии. Согласно цитированному выше в сноске докладу американского «Дома свободы» в 2002 г. в мире насчитывается 89 «свободных» стран — увеличение по сравнению с 2000 г. на 4. Но при этом «частично свободные» страны (56 в 2002 г.), обычно именуемые переходными, проявляют реальные признаки стабилизации в своем «гибридном» состоянии, когда формально демократические институты и практики превращаются в фасад, за которым закрепляются новые разновидности авторитарного правления и воспроизводства власти. Фактически эти показатели наталкивают на вывод о затухании или даже завершении третьей «волны» демократизации.

Уже отмечено: глобализация ведет к расслоению человечества и увеличению неравенства. Под вопросом, тем самым, оказывается и упомянутый силлогизм, опирающийся на «гипотезу Липсета»: поскольку нынешний глобальный рынок углубляет раскол современного мира, способствует он или, напротив, препятствует демократизации? Более того, этот раскол под воздействием глобализации приобретает не только социально-экономический, но и политический, и (в пику нередко высказываемому тезису о «мировой макдональдизации») культурно-цивилизационный аспекты. Один только теперешний мощный всплеск исламского фундаментализма подрывает идиллический образ «симбиоза» глобализации и демократизации, который еще недавно явственно господствовал в дискуссиях[1].

[1] В виде иллюстрации: «поздний» Ф. Фукуяма с его паникой по поводу волны «исламо-фашизма» звучит уже вполне как Хантингтон с его «конфликтом цивилизаций».

Глобализация и ее последствия, включая вызываемые ею новые конфликты и трудноразрешимые проблемы, подспудно размывают, казалось бы, незыблемые оценочные критерии отношения к демократиям и «*не*демократиям». Вот пример: после трагедии 11 сентября 2001 г. в США западный мир был поставлен перед задачей переосмысления критериев соответствия или несоответствия каких-либо внутриполитических и внешнеполитических действий демократическим стандартам. Значит, Западу еще предстоит определиться в отношении неожиданно остро вставшей дилеммы личной свободы и общественной — национальной и международной — безопасности. Как далеко можно идти в данном направлении, оставаясь в традиционном демократическом поле? В какой мере это может привести к переосмыслению самой идеи либеральной демократии в ее традиционном понимании, т. е. в духе главенства индивидуалистического начала, личных прав и свобод?

Императивы новых мировых угроз (прежде всего международного терроризма) в реальной внешнеполитической практике вносят коррективы в критерии определения союзников и партнеров на международной сцене. Внутренне устойчивые недемократические страны-союзницы, особенно в политически нестабильных и даже взрывоопасных регионах, могут оказаться предпочтительнее «переходных» и зачастую слабых режимов (применительно к американскому внешнеполитическому курсу сейчас это, например, Пакистан; во внешней политике России также есть свои показательные примеры). В такой ситуации нравственно строгая кантианская теорема «демократического мира» становится сомнительной.

Но не только глобализация и ее последствия по меньшей мере двойственны по отношению к демократизации, которая сама, еще в недавнем прошлом мыслившаяся как глобальная по масштабу и универсальная по влиянию третья «волна», похоже, нуждается сегодня в более критичном взгляде. Выше уже говорилось о формально демократических институтах и практиках как фасаде (прикрытии) новых форм авторитаризма. Вместо ожидавшейся глобальной демократизации ныне человечество все чаще сталкивается с ее специфической противофазой — наряду с реально состоявшимся (при этом довольно ограниченным) расширением пространства либеральных демократий, в современном мире происходит «глобализация дутых демократий» (Л. Даймонд). Речь идет не только о «гибридных» политических режимах, в разных пропорциях и качествах сочетающих

демократические и авторитарные институты и практики, но и об откровенных псевдодемократиях, новых вариантах явно недемократических режимов, просто имитирующих лишь некоторые формальные признаки демократии (например, видимость выборов или многопартийности).

Траектории современных политических трансформаций

Непосредственно наблюдаемый и обсуждаемый исследователями (хотя и еще явно недостаточно отрефлексированный) факт — многообразие разнонаправленных траекторий политического развития стран третьей «волны» — прежде всего посткоммунистических и постсоветских. Чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить, скажем, Литву с Таджикистаном или Белоруссию с Эстонией. Можно, конечно, сказать, что Прибалтика в силу разных причин — особый случай. Но и в рамках СНГ мы видим широкий спектр разных политических режимов, разных действующих элит, разных структур власти. Формируются разные степени плюрализма, складываются разные партийные и в целом политические системы. Подчас различия столь велики и во многом беспрецедентны, что фактически в повестке дня компаративистики встает задача, как минимум, выработки новой типологии политических режимов и режимных изменений, а как максимум — выхода на уровень существенного обновления теорий политического развития, прежде всего в том, что касается *разновекторного характера современных политических трансформаций.*

Между тем, как уже отмечалось выше, еще совсем недавно едва ли не доминирующим было иное — линейное — представление о тенденциях современного политического развития. Последнюю четверть XX в. было принято характеризовать как эпоху глобальной демократизации, которая понималась как главный (и чуть ли не единственный) мировой вектор. Действительно, это было время, прошедшее под знаком распада казавшихся прежде совершенно несокрушимыми авторитарных и посттоталитарных режимов и постепенного становления демократических институтов и практик в целом ряде «новых демократий». Как казалось тогда, концепт глобальной демократизации третьей «волны» мог предоставить по крайней мере предварительную, но в то же время достаточно цельную теоретико-методологическую схему для осмысления, а отчасти и для прогнозирования указанных процессов.

Описанная выше идеальная модель демократического транзита изначально рассматривалась многими энтузиастами «глобальной демократизации» в качестве универсальной матрицы, согласно которой будут развиваться (пусть и неодинаковыми темпами) процессы политических трансформаций во всех странах, переживающих распады разнообразных типов авторитаризма и посттоталитаризма. Это соответствовало своего рода векторному (или линейному) представлению о тенденциях политического развития, унаследованному многими сторонниками изучения демократизаций третьей «волны» от концепций модернизации.

Нельзя отрицать и то, что исторический оптимизм энтузиастов «глобальной демократизации» все еще жив и даже получил определенное подкрепление на рубеже тысячелетий. Так, в «милленаристском» (рубежа веков) докладе американского «Дома свободы» утверждалось, что глобальный прогресс демократизации продолжается и, в частности, приводились данные о том, что за последние годы 44% всех стран мира (85 из 192) стали «свободными» (т. е. соблюдающими высокий уровень политических и экономических прав и уважающими основные гражданские свободы), 31% (59 стран) — «частично свободными» (т. е. с более ограниченными политическими правами и гражданскими свободами, зачастую при коррупции, слабом уровне обеспечения главенства права и правового государства в целом, этнических раздорах и даже гражданских войнах), а 25% (48 стран) остались «несвободными» — на две меньше, чем в 1999 г.

При этом все же из числа посткоммунистических стран только Болгария, Чехия, Венгрия, Польша, Монголия, Румыния, Словакия, Словения, Литва, а также Эстония и Латвия (несмотря на изначально этнократический характер установленных в двух последних прибалтийских странах демократий, хотя и эволюционирующих в последние годы в сторону большего плюрализма и терпимости) отнесены к разряду «свободных». Собственно постсоветские страны ранжированы гораздо жестче. Россия, а также Армения, Азербайджан, Грузия, Молдавия, Киргизия и Украина отнесены к разряду «частично свободных»; а Белоруссия, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан — к разряду «несвободных».

Фактически в докладе предложено следующее ранжирование (от 1, т. е. максимума свободы, до 7, т. е. минимума свободы) постсоветских политических режимов.

Таблица 1

Страна	Политические права	Гражданские свободы	Электоральная демократия	Рейтинг свободы
Эстония	1	2	+	Свободная
Латвия	1	2	+	Свободная
Литва	1	2	+	Свободная
Молдавия	2	4	+	Частично свободная
Грузия	3	4	+	Частично свободная
Украина	3	4	+	Частично свободная
Армения	4	4	+	Частично свободная
Россия	4	5	+	Частично свободная
Киргизия	5	5	+	Частично свободная
Азербайджан	6	4	—	Частично свободная
Казахстан	6	5	—	Несвободная
Белоруссия	6	6	—	Несвободная
Таджикистан	6	6	—	Несвободная
Узбекистан	7	6	—	Несвободная
Туркменистан	7	7	—	Несвободная

Можно спорить с авторами доклада о методологии, о процедурах и критериях конкретных оценок, но в данном случае для нас главное не это, а изначальная установка на векторное понимание современного политического развития — как процесса постепенного (пусть даже разноскоростного) продвижения к одной идеальной цели — политии западного образца. Причем, как это видно из приведенной таблицы, за своего рода модельную матрицу «Дом свободы» берет «электоральную демократию» — тип политического режима, который регулярно использует формальные демократические институты и процедуры, прежде всего выборы. Расширение числа «электоральных демократий» как раз и трактуется «оптимистами» как едва ли не главное подтверждение успеха «глобальной демократизации». Однако внутреннее содержание, характер, реальные функции «электоральных демократий» сегодня сами нуждаются в серьезном дополнительном анализе. Как показал недавний опыт, инаугурация формальных демократических институтов и процедур «электоральной демократии», но не «либеральной демократии» отнюдь не гарантирует успешный исход демократического транзита.

Дело, в частности, в том, что формальные электоральные процедуры — это вовсе не главное в демократии. По словам

Л. Даймонда, «демократия предполагает гораздо больше, чем просто выборы, даже если они являются регулярными, свободными и честными. Она предполагает, что нет „заповедных пространств" власти, зарезервированных для военных или иных социальных и политических сил, которые не несут ответственности перед электоратом. Она также предполагает, что существует „горизонтальная" ответственность официальных лиц в отношении друг друга в целях ограничения исполнительной власти и защиты конституционализма, верховенства права и совещательных процедур. Кроме того, она включает достаточные условия для обеспечения политического и гражданского плюрализма, равно как и индивидуальных и групповых свобод, чтобы соперничающие интересы и ценности могли находить выражение и конкурировать постоянно и в различных формах, а не только в ходе периодических выборов. Все это выводит на более высокий стандарт и более глубокий феномен, который может быть определен как „либеральная демократия" — не в смысле взаимоотношений между государством и экономикой, а в смысле более высокого качества политической и гражданской свободы».

Более того, как свидетельствует сравнительный анализ, не только «недемократические игры» могут вполне успешно реализовываться «внутри» формально демократических институтов, но и сами эти формальные институты и внешне демократические процедуры, в частности в самопровозглашенных «новых демократиях», могут вполне эффективно использоваться в качестве своего рода «дымовой завесы» или специфического политического фасада, за которым реально могут скрываться различные виды цезаристских, плебисцитарных и иных недемократических режимов, в том числе и в их «гибридных» формах.

Опыт демократических транзитов третьей «волны» свидетельствует, что формальная инаугурация демократии, т. е. провозглашение демократических институтов и процедур «электоральной демократии», вовсе не гарантирует и отнюдь не предопределяет общий исход трансформационных процессов. Иными словами, опыт сравнительного анализа реальных политических процессов в «новых демократиях» третьей «волны» свидетельствует о том, что формальные электоральные процедуры могут в иных случаях представлять собой вовсе не ключевые компоненты «электоральных демократий», увеличение которых фиксируют упомянутые выше оптимисты «глобальной демократизации» и которые представляются своего рода промежуточными фазами в процессе демократического транзита в направлении конечной

демократической консолидации, но, напротив, совершенно иной политический феномен — *различные типы трансформации одного недемократического режима в иную его разновидность*. Факты говорят о том, что зачастую эти процессы могут завершаться консолидацией «новых автократий».

Все это имеет особое значение применительно к посткоммунистическим (и, прежде всего, постсоветским) трансформациям, которые демонстрируют не только значительную вариативность стартовых условий, но и примечательное разнообразие промежуточных (или, по крайней мере, в ряде случаев даже конечных) трансформационных стадий.

Современная мировая политическая реальность демонстрирует сегодня гораздо более широкий спектр поставторитарных, в том числе посткоммунистических и постсоветских траекторий развития, включая варианты переходов от одних типов недемократических режимов к другим типам «недемократий», к «гибридам» и «мутантам», которых, даже при всем желании, демократиями в привычном понимании назвать невозможно. Поэтому и появляются сегодня в научном и политическом дискурсе разновидности «демократии с прилагательными» — «делегативная демократия», «авторитарная демократия», «имитационная демократия», «электоральная демократия», «нелиберальная демократия» и др. При всех нюансах, одной из сквозных линий в этих разночтениях является понимание того, что очень часто (особенно, в СНГ) демократические по форме институты и процедуры используются как особого рода «фасад», за которым фактически скрыты те или иные разновидности тяготеющего к стабилизации (или стагнации) элитарно-олигархического типа распределения и воспроизводства власти, причем власти симбиотической — политической и экономической.

По сути, это очень серьезный аргумент против в прошлом весьма характерного для значительной части транзитологической литературы «телеологического искушения», т. е. уже упомянутой выше установки на рассмотрение политических трансформаций третьей «волны» как якобы обязательно эволюционирующих в одном направлении, в сторону одной цели — демократии западного образца. Некоторые авторы в этой связи принялись даже высказываться против самого представления о том, что «новые демократии» (в большинстве случаев действительно не являющиеся таковыми) находятся в состоянии транзита, поскольку последнее, как они полагают, означает, что мы знаем отправную точку политической трансформации, ее нынешнее состояние и

конечную цель, тогда как в действительности речь должна идти о разнонаправленных траекториях политического развития, не укладывающихся в одну векторную модель. Как замечает американский исследователь Т. Карозерс, «в своем большинстве „переходные страны" — и не диктатуры, и не однозначно выбравшие демократию. Они вошли в политически „серую" зону».

Остается неясным и то, всегда ли демократическое развитие идет в одном заданном направлении, каковы его хронологические и иные границы, всегда ли временные задержки в этом развитии, эволюция к новым формам «недемократий» и даже регресс в авторитаризм будут рано или поздно восполнены новым демократическим «прорывом»? А что, если возможности для демократизации возникают в определенных условиях, существуют в течение какого-либо времени, предоставляя тем или иным демократизаторам определенный шанс, а затем эти *«окна возможностей»* для демократического развития вновь закрываются (причем, на неопределенный, никем не установленный срок)? По сути дела, эти сомнения не только могут подкрепить аргумент относительно угрозы «медленной смерти» неконсолидированных демократий после того, как период незаконченного транзита переходит определенный временной предел, но и подчеркивают значение уже поставленных выше вопросов — относительно реального содержания заимствуемой формы, казалось бы, демократических по внешнему облику институтов и процедур, а в целом — относительно разнонаправленности современного политического развития и многовариантности его результатов (пусть даже промежуточных).

Иными словами, основополагающая теоретико-методологическая установка, трактующая современные политические трансформации как вектор, идущий от распада авторитаризма к демократическому транзиту, а затем к консолидации демократии, требует серьезного переосмысления. Прежде всего, это относится к траекториям политического развития постсоветских стран — хотя, конечно, не только их одних.

Во-первых, эта теоретико-методологическая установка во многом повторяет векторное представление о политическом развитии, характерное для теорий модернизации 1960-х гг. и практически дискредитированное последующей мировой динамикой. Во-вторых, что еще более важно, эта установка препятствует, или даже закрывает путь к адекватной концептуализации со всей очевидностью фиксируемой сегодня многовариантности современного политического развития, в том числе и после крушения

СССР. Сегодня для комплексного исследования этих далеко не однозначных процессов политического развития компаративистике (в том числе ее транзитологическому направлению) требуется гораздо *более дифференцированная аналитическая модель*, отдельные, пока еще очень предварительные контуры которой могут постепенно вырисовываться в ходе сравнительного анализа разнородных и разнонаправленных процессов современных политических преобразований и трансформаций, которые еще недавно объединялись «под зонтиком» концепта глобальной демократизации.

Попытки создания новых моделей транзитов уже предпринимаются, хотя нельзя говорить о выработке какой-либо устоявшейся типологии. Например, тот же Даймонд, полемизируя с трехчленным делением американского «Дома Свободы» (свободные — частично свободные — несвободные страны), предлагает следующую классификацию, которая во многом подрывает оптимистические прогнозы в отношении «глобальной демократизации», расшифровывая ее применительно к *посткоммунистическим* и *постсоветским* государствам следующим образом:

— либеральные демократии (всего 73 страны) — Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Болгария, Хорватия, Румыния;

— электоральные демократии (всего 31 страна) — Молдавия, Югославия, Албания;

— амбивалентные (двойственные; англ. *ambiguous*) режимы (всего 17 стран) — Армения, Грузия, Македония, Украина;

— конкурентный авторитаризм (всего 21 страна) — Босния и Герцеговина, Россия, Беларусь;

— гегемонистский электоральный авторитаризм (всего 25 стран) — Азербайджан, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан;

— политически закрытый авторитаризм (всего 25 стран) — Туркменистан.

Сравнительный анализ политических трансформаций и режимных изменений в странах бывшего СССР в этом отношении мог бы стать одним из шагов к теоретико-методологическому обновлению наших представлений о современных политических изменениях.

Вероятно, не все аналитики могут счесть подобные классификации точным «снимком» сегодняшней постсоветской политической реальности. Но в любом случае было бы наивной иллюзией рассчитывать, что все новые политические режимы, возникшие

на руинах Советского Союза, находятся в состоянии демократического транзита и различаются лишь тем, на какой фазе продвижения к идеальной цели (консолидированная демократия) находятся в данный момент. По крайней мере, применительно к странам СНГ это, конечно же, не так. Другое дело, что в исследовательском арсенале компаративистов в настоящее время все еще нет адекватной теоретико-методологической рамки, которая позволила бы — в том числе, с учетом всего многообразия посткоммунистических и постсоветских трансформаций — *разработать новую типологию политических изменений и политических режимов.*

Можно предположить, что в основу типологии современных режимных изменений должны быть положены многомерные параметры, анализ и концептуализация которых позволили бы ответить на вопрос о *причинах* столь различных результатов постсоветских трансформаций. Среди них очевидно выделяются следующие:

— специфика и различия в докоммунистических и досоветских традициях (цивилизационные, культурные, политические и др.), в том числе в смысле наличия или отсутствия каких-либо элементов демократического опыта;

— особенности внешней среды в качестве фактора, поддерживающего или препятствующего внутренним трансформациям;

— различия в исходных социально-экономических, политических, культурных и др. точках политических трансформаций, даже в условиях СССР;

— различия в условиях эрозии и распада авторитарных структур власти;

— различия в типах смены и репродукции политических и экономических элит;

— различия в выборе и строительстве новых политических институтов;

— различия в избираемой тактике политических акторов (в том числе с учетом их конкретных индивидуально-психологических особенностей).

Естественно, этот предварительный список может (и должен) быть дополнен. Видимо, должны быть более дифференцированно учтены и другие параметры, способные оказывать влияние на направление, ход и результаты трансформационных процессов в постсоветском и посткоммунистическом пространстве. Как бы то ни было, перед исследователями — международниками и компаративистами — сегодня стоит весьма амбициозная теоретико-ме-

тодологическая задача: разработать новую концепцию (и, соответственно, новую типологию) политических трансформаций в современном мире.

Вероятно, еще рано говорить (как это, впрочем, уже делают некоторые комментаторы) о «глобальной *не*демократической волне». Однако при анализе траекторий современных политических трансформаций в мире методологически важно признать реальность возникновения ранее не виданных типов и подвидов «*не*демократий» (консолидированных вариантов «нового авторитаризма»), вместо того чтобы продолжать описывать их как «*недо*демократии», находящиеся в переходном состоянии. Не вызывает сомнения, что по отношению к идеальным типологиям все действительно существующие политические режимы в той или иной степени являются смешанными, а сама демократия есть постоянный процесс эволюции и трансформации. Это предполагает так называемый *девелопменталистский* (англ. *development* – развитие) подход к демократии. Аналитикам еще предстоит определить и обосновать теоретико-методологические критерии классификации новых политических режимов и режимных изменений, происходящих буквально на наших глазах – в том числе и под влиянием сил и тенденций глобализации и транснационализации.

Литература

Закария Ф. Подъем нелиберальной демократии // Открытая политика. – 1998. – № 9–10.

Кулагин В. М. Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный Pax Democratica? Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития // Полис. – 2000. – № 1.

Карозерс Т. Конец парадигмы транзита // Политическая наука. – 2003. – № 2.

Макаренко Б. И. Консолидации демократии: «детские болезни» постсоветских государств. – Полития. – Зима 2002–2003.

Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. М., 1999.

Никитченко А. Н. Транснационализация демократии (Третья волна демократизации в свете теорий международных отношений) // Полис. – 1996. – № 5.

Хантингтон С. Третья волна: Демократизация на исходе XX века. – М., 2003.

Nations in Transit 2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States. A. Karatnycky, A. Motyl, and A. Schnetzer (eds.). – New Brunswick, N. J., 2002.

Transnational Relations and World Politics. R. O. Keohane and J. S. Nye, Jr. (eds.). – Cambridge, Mass., 1971.
Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. – Baltimore, 1996.
Markoff J. The Great Wave of Democracy in Historical Perspective. – Ithaca, N. Y., 1994.
McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. – World Politics, January 2002, vol. 54, № 2.
The New International Relations: Theory and Practice. M.-C. Smouts (ed.). – N. Y., 2001.

Глава 6

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

С. А. Афонцев

Международная политическая экономия

Включение экономической проблематики в круг тем, активно изучаемых специалистами в области мировой политики, относится к началу 1970-х гг. Ключевую роль в этом сыграли такие важнейшие для международных экономических и политических отношений события, как отказ США от поддержания размена доллара на золото, фактически ознаменовавший крах Бреттон-Вудской системы фиксированных валютных курсов (1971), и резкий рост мировых цен на нефть, ставший результатом картельной политики вновь созданной Организации стран-экспортеров нефти (1973–1974). Данные события и вызванные ими дискуссии в политических и академических кругах дали мощный импульс исследованиям, лежащим на пересечении экономики и теории международных отношений. Благодаря появлению работ таких исследователей, как Д. Болдуин, Р. Гилпин, Ч. Киндлбергер, Р. Кохейн (в другом написании – Кеохейн или Кохэн), Дж. Най, С. Стрендж и др., произошло оформление данного направления исследований в самостоятельную научную дисциплину. Она получила название *международной политической экономии* (МПЭ), или политической экономии международных отношений. Нередко эти термины используются как синонимы, однако в современных условиях, когда роль негосударственных акторов мировой политики становится все более выраженной,

второй из указанных терминов, традиционно ассоциирующийся с изучением межгосударственных отношений, представляется менее предпочтительным. Кроме того, в научный оборот активно вводится понятие *глобальной политической экономии*, подчеркивающее необходимость изучения глобальных экономико-политических процессов, находящихся за рамками контроля со стороны наций-государств.

В последующие годы такие события, как международный долговой кризис начала 1980-х гг., интенсификация европейской интеграции, усиление процессов экономической глобализации стимулировали дальнейшее развитие МПЭ, способствовав ослаблению традиционного для международных исследований деления политики на «высокую» (прежде всего внешнюю и оборонную) и «низкую», связанную с управлением экономическими процессами. Экономические проблемы, традиционно рассматривавшиеся в рамках реалистической школы международных отношений главным образом сквозь призму «элементов могущества» нации-государства, выдвинулись в ранг одного из ключевых факторов, формирующих повестку дня широкого спектра акторов мировой политики. Этот сдвиг приоритетов стал особенно заметен в 1990-е гг., когда, с одной стороны, благодаря завершению холодной войны ощутимо снизился сравнительный вес военно-политического фактора в международных отношениях, а с другой стороны, создание Всемирной торговой организации (ВТО), либерализация международного рынка капиталов и рыночные преобразования в постсоциалистических странах существенно подняли значимость экономической составляющей мировой политики. Все это благоприятствовало быстрому росту числа работ, посвященных теоретическому осмыслению взаимодействия экономических и политических процессов на международной сцене.

В то же время нельзя сказать, что в рамках МПЭ были выработаны общие определения проблемного поля дисциплины или аналитические подходы, которые разделялись бы большинством авторов. Преимущественным авторитетом пользуются следующие дефиниции МПЭ. Первая из них, принадлежащая Р. Гилпину, предполагает изучение «динамического взаимодействия в международных отношениях, направленного на преумножение богатства и приращение мощи (*power*)». Вторая, автором которой является Р. Кохейн, делает акцент на «пересечении [изучения] производства и обмена, с одной стороны, и власти (*power*) — с другой». Понятие *политической экономии* применительно к

изучению международной проблематики используется преимущественно для «указания на набор вопросов, подлежащих рассмотрению с использованием эклектической комбинации аналитических методов и теоретических перспектив» (Гилпин). Как следствие, сам термин МПЭ приобретает характер своего рода метафоры, «отражающей, во-первых, изучение взаимосвязей между властью и богатством и, во-вторых, исследования на границе теории международных отношений и экономической науки» (Р. Хигготт).

Отсутствует единство и в определении методологического фундамента МПЭ. С одной стороны, четко прослеживается тенденция к адаптации специалистами в области международных отношений терминологии и концептуального аппарата из области экономической науки с попытками встраивания его в привычные для них аналитические схемы. С другой — налицо прямое заимствование моделей и аналитических приемов, разработанных в рамках так называемого основного течения (англ. *mainstream*) современной экономической науки, с целью использования их для изучения проблем МПЭ. Особенно активно этому процессу способствуют специалисты в области теории общественного выбора — раздела экономической науки, в рамках которого экономические модели используются для анализа политических процессов и событий. В данном случае можно говорить об одном из проявлений феномена, названного экономическим империализмом, т. е. распространения методов и моделей экономической науки на проблемные области, традиционно относившиеся к компетенции других общественных наук. Оба методологических подхода обеспечили получение важных научных результатов, однако между их представителями сохраняются существенные расхождения. В частности, амбиции экономического империализма отвергаются большинством политологов, которые указывают на упрощенность представления о том, что к сфере политического применима та же логика рационального экономического расчета, что и к рыночным трансакциям. В целом сегодня по-прежнему остается актуальным утверждение С. Стрендж о том, что «интеллектуальная проблема синтеза» в рамках МПЭ остается нерешенной.

Более того, между различными направлениями МПЭ существуют расхождения, которые, по-видимому, в принципе непреодолимы. Дело в том, что эти расхождения связаны с фундаментальными, выходящими за научные рамки различиями в осмыслении феноменов мировой политики и экономики. Гилпин предложил

называть подобные направления альтернативными «идеологиями» МПЭ, дающими разные ответы на вопросы о соотношении государства и рынка в экономико-политической системе, ее основных акторах и характере их взаимодействия и т. д. Согласно Гилпину, в рамках МПЭ можно выделить три основные направления: либеральное; государственно-центристское (англ. *nationalist*); марксистское.

На протяжении 1990-х гг. активное приложение теории общественного выбора к проблематике МПЭ побудило некоторых авторов рассматривать ее в качестве еще одного направления международной политической экономии. Основные черты четырех направлений МПЭ представлены в *таблице 2.*

Как можно убедиться, три «классических» направления МПЭ имеют очевидные параллели с либеральной (идеалистической), реалистической и марксистской школами в теории международных отношений. Течение, связанное с общественным выбором, сохраняет основные методологические предпосылки либерального направления (представления о том, что интересы и действия коллективных акторов правомерно анализировать только сквозь призму интересов и действий составляющих их индивидов, что международное взаимодействие носит добровольный и взаимовыгодный характер). Вместе с тем его представители отказываются от разделения сфер экономического и политического, опираясь на более широкий подход к рыночным процессам, связанный с моделированием принятия политических решений в рыночных терминах.

Во взглядах авторов, представляющих то или иное направление МПЭ, могут наблюдаться существенные расхождения, однако они, как правило, рассматривают проблемы в одной «системе координат» с использованием одинаковых терминов и методологических подходов. Напротив, научное общение представителей разных направлений МПЭ нередко осложняется непониманием используемого оппонентами концептуального аппарата. Характерным примером являются дискуссии вокруг понятия национального интереса. Представители либерального направления и общественного выбора понимают его как результат агрегирования индивидуальных интересов или вообще отрицают за этим понятием научный статус. Для сторонников государственно-центристского направления национальный интерес — объективно существующая категория, которая может не иметь непосредственного отношения к интересам конкретных индивидов, а марксисты выдвигают на первый план понятие классового интереса, в

Таблица 2

Сравнительная характеристика основных направлений МПЭ

	Направление МПЭ			
	Либеральное	Общественный выбор	Государственно-центристское	Марксистское
Представление о соотношении экономики и политики	Независимость сфер экономического и политического	Экономические субъекты воздействуют на экономическую политику, экономическая политика влияет на деятельность экономических субъектов	«Примат государства»: государственная политика определяет ход экономических процессов	Экономический детерминизм: уровень развития производительных сил определяет классовый состав населения и политику господствующего класса
Основная единица поведенческого анализа	Индивиды, принимающие решения	Индивиды, принимающие решения	Нации-государства и их правительства	Социальные классы
Характер интересов акторов	Субъективный, индивидуальный	Субъективный, индивидуальный	Объективный, надындивидуальный (на уровне нации-государства)	Объективный, надындивидуальный (на уровне социальных классов)
Характер международного взаимодействия в экономической сфере	Добровольный, кооперативный: игра с положительной суммой	Добровольный, кооперативный: игра с положительной суммой	Конфликтный: игра с нулевой или отрицательной суммой (столкновение национальных интересов)	Конфликтный: игра с нулевой или отрицательной суммой (отношения эксплуатации)
Критерий оценки результатов взаимодействия	Абсолютные выгоды	Абсолютные выгоды	Относительные выгоды	Относительные выгоды
Характер международного регулирования	Саморегулирование в системе экономических рынков	Саморегулирование в системе экономических и политических рынков	Гегемонистская модель стабильности	Классовая борьба, революционные изменения

целом скептически относясь к возможности существования интересов, общих для представителей разных классов. В то же время наличие конкурирующих направлений позволяет сопоставить различные теоретические интерпретации одних и тех же процессов и событий, обеспечивая лучшее понимание проблематики МПЭ применительно к реалиям современного мира.

Ключевые проблемные области МПЭ

Говоря об экономическом измерении мировой политики, полезно отталкиваться от различения экономических и неэкономических целей акторов мировой политики, с одной стороны, и экономических и неэкономических инструментов достижения этих целей — с другой. Это разграничение позволяет выделить следующие основные экономические аспекты мирополитического взаимодействия:

1) экономические инструменты достижения экономических целей (экономическая политика);

2) неэкономические инструменты достижения экономических целей;

3) экономические предпосылки и экономические последствия реализации неэкономических целей.

Характерной чертой исследований в области МПЭ является синтетический учет всех указанных аспектов, в то время как, например, экономическая наука традиционно делает акцент на изучении экономической политики, а теория международных отношений — экономических предпосылок реализации приоритетов обороны, безопасности и т. д. Благодаря этому основной вклад МПЭ в понимание экономического измерения мировой политики был сделан в тех областях, для которых характерно сочетание всех трех указанных аспектов. Ниже мы рассмотрим проблемные области МПЭ, находящиеся в фокусе наиболее острых современных дискуссий.

Глобальные общественные блага

В экономической теории термин *общественные блага* (англ. *public goods*) используется для описания таких благ, для которых выполняются следующие условия:

1) неконкурентность в потреблении — потребление блага одним субъектом не снижает возможности его потребления другими;

2) неисключительность в предоставлении — производитель блага не может воспрепятствовать потреблению блага субъектом, не уплатившим за право потребления.

Классическим примером общественного блага на национальном уровне является национальная оборона: защита одного гражданина страны от нападения со стороны вероятного противника никак не ослабляет аналогичную защищенность других граждан (условие неконкурентности), и в то же время отсутствует возможность «изъять» из числа защищенных этой обороной тех граждан, которые не внесли своего вклада в ее создание, например, уклонились от уплаты налогов (условие неисключительности). Последнее обстоятельство создает так называемую проблему безбилетника (англ. *free-rider problem*), связанную с наличием стимулов к уклонению от несения издержек по финансированию производства общественного блага; это ведет к тому, что объем предоставления данного блага в условиях проблемы безбилетника будет ниже общественного оптимума.

Под *глобальными общественными благами* (ГОБ) понимаются блага, обладающие свойствами неконкурентности и неисключительности с точки зрения акторов мировой политико-экономической системы. При этом выделяются следующие категории ГОБ:

— «конечные» ГОБ, непосредственно удовлетворяющие потребности глобального сообщества (поддержание мира, стабильность международной торгово-финансовой системы, сохранение окружающей среды и культурного наследия человечества и т. д.);

— «промежуточные» ГОБ (международные режимы как наборы правил поведения на международной сцене), которые являются условием создания «конечных» ГОБ.

Основная проблема предоставления ГОБ заключается в том, что ресурсы для этой цели должны быть мобилизованы со стороны широкого круга как государственных, так и — во многих случаях — негосударственных акторов (включая ТНК, неправительственные организации, субнациональные административные единицы и т. д.). Как снизить остроту проблемы безбилетника, неизбежной в этом случае? Традиционный ответ на такой вопрос дает гегемонистская теория стабильности, истоки которой восходят к работе Ч. Киндлбергера, посвященной причинам международного экономического кризиса конца 1920-х — начала 1930-х гг. С точки зрения сторонников данной теории, необходимым условием создания ГОБ — прежде всего международных режимов в сфере торговли и международного движения капитала, критически важных для поступательного экономического разви-

тия в мировом масштабе, — является наличие державы-гегемона (или державы-лидера, в терминах Киндлбергера), выступающей в роли «единственного стабилизатора» мировой экономики. Такая держава должна обладать достаточными ресурсами (как экономическими, так и политическими), чтобы принуждать акторов, склонных придерживаться стратегии безбилетника, к несению адекватной доли издержек на предоставление ГОБ, а если это по каким-либо причинам невозможно, то обеспечивать предоставление ГОБ в одностороннем порядке. При этом экономическое лидерство является необходимым, но не достаточным условием гегемонии, поскольку, помимо экономического потенциала, критически важное значение имеет готовность «потенциального гегемона» взять на себя ответственность за предоставление ГОБ.

В рамках данной системы рассуждений, стабильность и либеральный характер мировой экономической системы в период, предшествовавший Первой мировой войне, обеспечивались благодаря гегемонии Великобритании (*Pax Britannica*), а в период после Второй мировой войны — благодаря гегемонии США (*Pax Americana*). Напротив, в межвоенный период ослабление экономического потенциала Великобритании и неготовность США взять на себя глобальную ответственность обусловили «деградацию» международного экономического режима в сторону протекционизма, что привело к сокращению объемов международной торговли и подорвало возможности для экономического роста в мировом масштабе.

Современные сторонники гегемонистской теории стабильности формулируют следующий набор ГОБ, ответственность за создание которых должна взять на себя держава-гегемон:

— поддержание необходимого для сохранения мира баланса сил в ключевых регионах планеты;

— предоставление посреднических услуг в урегулировании конфликтных ситуаций;

— обеспечение действенности международных норм и создание благоприятных условий для функционирования международных институтов;

— поддержание либерального международного экономического режима;

— обеспечение свободного доступа к ресурсам, не имеющим национальной принадлежности (к числу таких ресурсов относятся, в частности, морские транспортные коммуникации, космическое пространство, окружающая среда, в последнее десятилетие — информационное, или киберпространство);

— обеспечение достаточного предложения экономических ресурсов, имеющих ключевое значение для функционирования мировой экономики (таких, как нефть);

— содействие экономическому развитию «бедных» стран.

Однако среди представителей МПЭ нет согласия ни относительно характера ГОБ, ни относительно механизмов их предоставления. В частности, приверженцы марксистского направления в МПЭ активно оспаривают принадлежность либерального международного экономического режима к числу ГОБ, указывая на то, что такой режим способствует консервации неравноправного статуса развитых и развивающихся стран в системе международных экономических связей, а значит, продолжению эксплуатации стран периферии странами центра. Более того, по мнению критиков, сам отбор ГОБ, которые будет предоставлять страна-гегемон, может в большей степени отражать предпочтения ее собственных элит, чем реальные потребности мировой системы. Проблема доступа к «критически важным» ресурсам (таким, как нефть Персидского залива) часто рассматривается как яркий пример подобной «подмены приоритетов». Существует также проблема взаимоотношения этических и прагматических оснований отнесения тех или иных политических приоритетов к числу ГОБ. Наиболее показательны здесь дискуссии о правомерности рассмотрения в качестве ГОБ мер по содействию экономическому развитию и борьбе с бедностью в глобальном масштабе.

Самый распространенный аргумент в пользу того, что проблема бедности не может и далее пониматься исключительно как проблема экономически менее развитых стран, таков: вследствие глобализационных процессов «даже отдаленные страны становятся источниками дестабилизации для стран остального мира» (Дж. Сакс). Однако детальное рассмотрение этого аргумента показывает, что его фундамент весьма шаток.

Во-первых, если бедность одних стран генерирует негативные эффекты для других (нелегальная миграция, рост преступности, деятельность экстремистских организаций, в том числе террористических), то для борьбы с этими эффектами могут быть использованы инструменты «прямого действия», непосредственно направленные на решение возникающих проблем, — совершенствование пограничного контроля, международное сотрудничество в области борьбы с преступностью и терроризмом и т. д. Во-вторых, такие проблемы, как нелегальная миграция и преступность, связаны в первую очередь с относительным разрывом в уровнях жизни граждан различных стран, а не с абсолютным уровнем до-

хода на душу населения в бедных странах. Поскольку помощь последним и стимулирование их экономического роста даже при самом благоприятном развитии событий не в состоянии обеспечить выравнивание уровней экономического благосостояния в глобальном масштабе, соответствующие меры могут не принести желаемых результатов. В-третьих, сама связь между бедностью и глобальными проблемами наподобие международного терроризма отнюдь не является доказанной. Например, население большинства стран Тропической Африки до сих пор не было замечено в активной международной террористической деятельности, в отличие от представителей таких стран, как Кувейт и Саудовская Аравия, имеющих гораздо более высокие показатели дохода на душу населения. Как следствие, некоторые авторы открыто оспаривают правомерность трактовки борьбы с бедностью с точки зрения предотвращения терроризма.

Помимо вопроса об оптимальном наборе ГОБ, немалые дискуссии вызывает и проблема создания ГОБ в условиях отсутствия державы-гегемона. Данные дискуссии связаны, с одной стороны, с осознанием «размывания» гегемонии США самими сторонниками гегемонистской теории стабильности, а с другой — более или менее ярко выраженным неприятием данной теории со стороны многих исследователей и политиков. Наиболее острые противоречия при этом возникают вокруг проблемы управления экономическими процессами в международном масштабе.

Механизмы управления международными экономическими процессами

Проблема управления международными экономическими процессами была объектом пристального внимания специалистов на протяжении всего послевоенного периода. Мощный импульс к активизации ее обсуждения в последние годы был придан международным финансовым кризисом 1997—1998 гг., наглядно показавшим зыбкость иллюзий, связанных с вероятностью бескризисного экономического развития в условиях складывания глобальных рынков товаров и капитала. Поскольку глобальный характер современной экономики делает невозможным ее регулирование с использованием только инструментов национальной экономической политики, на первый план выдвигается необходимость создания механизмов международной координации экономической политики с целью согласования решений, принимаемых национальными

правительствами, и/или выработки политических решений, которые носят принципиально наднациональный характер.

Рассмотрим наиболее распространенную типологическую схему международной координации экономической политики. Данная схема опирается на два базовых критерия. С одной стороны, координация может явиться результатом либо переговоров по поводу конкретных вопросов, представляющих интерес для участвующих сторон (так называемая *ad hoc* координация), либо некоей базовой договоренности, фиксирующей правила решения спорных вопросов и согласования позиций сторон по оговоренному кругу проблем (координация на основе правил). С другой стороны, виды координации можно классифицировать по цели. Такими целями для правительств суверенных государств являются либо реализация внутриэкономических приоритетов (назовем соответствующий тип координации оптимизационной), либо поддержание эффективного и стабильного международного экономического режима (режимная координация). Важно отметить, что оптимизационная координация отнюдь не предполагает, что правительства оптимизируют параметры функционирования национальной экономики. Речь идет просто о том, что каждое правительство стремится максимизировать собственную целевую функцию, учитывающую как его собственные интересы, так и интересы поддерживающих его политических сил; иными словами, оно ищет «точку оптимума» данной целевой функции в условиях существующих экономических и политических ограничений. Напротив, режимная координация предполагает, что правительства наций-государств отказываются (хотя бы в известной мере) от следования указанной «оптимизационной» стратегии в интересах создания либо поддержания либерального международного экономического режима, обеспечивающего условия для поступательного мирохозяйственного развития.

Типология координации экономической политики, основанная на этих критериях, представлена в *таблице 3*. Из нее следует, что рассмотренная в предшествующем разделе проблема международного режима как ГОБ имеет два измерения:

1) создание международного режима регулирования ключевых сфер экономического взаимодействия (прежде всего торговли товарами и услугами, а также движения капитала в форме прямых и портфельных инвестиций), как функция *режимной координации на основе правил*;

2) защита международного режима перед лицом вызовов, реакция на которые не предписана действующими правилами как функция *ad hoc – режимной координации.*

Таблица 3

Типология международной координации экономической политики

	Оптимизационная координация	Режимная координация
Ad hoc координация	«Кризисное регулирование» — выработка согласованного курса действий по решению конкретных вопросов экономической политики (борьба с инфляцией и безработицей, урегулирование проблем внешнего долга и т. п.)	Выработка согласованного курса действий для поддержания существующего режима международных экономических связей перед лицом новых вызовов (защита международного режима)
Координация на основе правил	Межгосударственные соглашения с ограниченным числом участников, в том числе региональные блоки (ЕС, НАФТА, СНГ и т. п.) и межгосударственные торговые картели (ОПЕК)	Широкие международные соглашения о принципах регулирования международных экономических связей (создание международного режима)

В рамках гегемонистской теории стабильности предполагается, что ответственность за выполнение обеих функций берет на себя держава-гегемон. Одна из наиболее популярных в последние годы альтернатив гегемонистской теории стабильности – концепция «глобального управления без глобального правительства» (англ. *global governance without global government*) – так или иначе предполагает существование механизмов «коллективной ответственности», обеспечивающих возможность реализации целей режимной координации в «постгегемонистском мире». Значительная часть работ по проблеме глобального управления посвящена адаптации прежней гегемонистской модели к новым условиям за счет более активного использования многосторонних механизмов. Наряду с этим, заметное развитие получил подход, акцентирующий необходимость «демократизации» механизма глобального управления за счет более широкого участия в принятии решений как стран, игравших в рамках гегемонистской модели пассивную роль (прежде всего стран с более низким уровнем экономического развития), так и негосударственных акторов, представляющих силы «глобального гражданского общества». Эти два подхода на сегодняшний день являются доминирующими в дискуссиях вокруг идеи глобального управления.

Сторонники концепции глобального управления, как правило, со скептицизмом относятся к альтернативным механизмам управления международными экономическими процессами, прежде всего двусторонним и региональным. В терминах *таблицы 3*, региональная координация экономической политики относится к типу оптимизационной координации на основе правил. Таким образом, она не может служить основой для создания механизмов глобального управления не только потому, что принимаемые решения распространяются лишь на ограниченное число стран, но и потому, что она направлена на выработку принципиально иных правил, которые служат интересам наций-государств (оптимизационная перспектива), а не международного режима. Данное обстоятельство объясняет и ту осторожность, с которой к деятельности региональных группировок относятся режимные международные экономические организации (в первую очередь МВФ и ВТО), даже несмотря на то, что эти группировки в настоящее время объективно способствуют ускорению процессов либерализации торговой и инвестиционной политики. Неудивительно в данном контексте и фиаско популярной в середине 1990-х гг. идеи создания Трансатлантической зоны свободной торговли (ТАФТА) как инструмента «глобального управления» мирохозяйственной системой объединенными усилиями США и ЕС.

Вторая альтернатива гегемонистской теории стабильности, основанная на подходах теории общественного выбора, избегает этой дихотомии и позволяет рассматривать односторонние, двусторонние, региональные и глобальные механизмы управления международными экономическими процессами в единой системе координат. В рамках данного направления анализа делается акцент на рыночном характере процессов выработки и согласования решений в области экономической политики. В основе такого подхода лежит признание радикального размывания на протяжении последнего десятилетия традиционных представлений об автономии акторов, ответственных за формирование экономической политики. Ключевыми являются следующие обстоятельства:

— происходит расширение круга субъектов, оказывающих влияние на принятие решений правительствами наций-государств, что ведет к изменению механизмов представления и агрегирования экономических интересов на национальном уровне;

— многочисленные региональные экономические группировки все больше превращаются в самостоятельные центры приня-

тия решений, где происходит учет интересов не только правительств стран-участниц, но и широкого круга экономических субъектов (национальных и транснациональных компаний, банков) и акторов, представляющих глобальное гражданское общество (неправительственные организации);

— имеет место сокращение автономии международных экономических организаций, выражающееся, с одной стороны, в подмене функций координации экономической политики в международном масштабе борьбой отдельных стран, их группировок и собственно аппарата соответствующих организаций за влияние на принятие глобально значимых экономических решений, а с другой — в усиливающемся влиянии на их работу неправительственных организаций.

В соответствии с этим теория общественного выбора позволяет выделить три уровня политических рынков (национальный, региональный, глобальный), где происходит формирование экономической политики. Ее мероприятия выступают в качестве объектов обмена между субъектами принятия политических решений и субъектами, предъявляющими спрос на те или иные политические мероприятия в соответствии с характером собственных интересов. Подобная схема позволяет учитывать деятельность всех акторов мировой политики на всех уровнях принятия решений (см. *таблицу 4*). При этом решения, принимаемые на более высоких уровнях политических рынков, ограничивают набор альтернатив, доступных для реализации на более низких уровнях (например, членство в ВТО исключает использование дискриминационных мер во внешней торговле, а членство в ЕС предусматривает выполнение принципов Единой сельскохозяйственной политики).

В рамках этого подхода гегемонистский вариант управления международными экономическими процессами оказывается лишь одним из возможных, когда страна-лидер обладает контролем над решениями ключевых международных экономических организаций. «Размывание гегемонии» (т. е. ослабление позиций страны-лидера на глобальном политическом рынке) и расширение числа международных акторов интерпретируются в данном случае как движение к более конкурентной структуре политических рынков, что должно способствовать не разрушению либерального международного режима, а его укреплению на основе механизмов рыночной самоорганизации.

К международным политическим рынкам, таким образом, оказываются применимыми стандартные аргументы в поль-

Таблица 4

Три уровня политических рынков

Уровень политических рынков	Субъекты принятия политических решений	Субъекты, предъявляющие спрос на экономическую политику	Субъекты, решения которых налагают ограничения на доступные наборы мероприятий экономической политики
Национальный	Правительства наций-государств	Избиратели СНАЕ Национальные компании ТНК НПО (национальные и международные)	Руководящие органы РИО Международные экономические организации
Региональный	Руководящие органы РИО	Правительства наций-государств Избиратели стран-участниц* СНАЕ стран-участниц Национальные компании стран-участниц ТНК НПО (национальные стран-участниц и международные)	Международные экономические организации
Глобальный	Международные экономические организации	Правительства наций-государств Руководящие органы РИО СНАЕ ТНК НПО (международные)	Международные экономические организации (взаимные ограничения)

* Если предусмотрено формирование органов парламентского типа.

Используемые аббревиатуры:
СНАЕ — субнациональные административные единицы,
ТНК — транснациональные корпорации,
НПО — неправительственные организации,
РИО — региональные интеграционные объединения.

зу конкурентной рыночной структуры. Большое число и диверсификация акторов, предъявляющих спрос на мероприятия экономической политики, обеспечивают максимально полное представление интересов глобального гражданского общества, а отсутствие страны-гегемона как «единственного продавца» решений о характере глобального экономического режима исключает

возможность эгоистического использования ею своего монопольного статуса. Взаимодействие между разными уровнями политических рынков также способствует развитию конкуренции в принятии экономических решений и, тем самым, росту эффективности последних. В частности, опережающие темпы либерализации торговли в рамках региональных экономических группировок при данной схеме рассуждений оказываются не альтернативой глобальной либерализации торговли в рамках ВТО, а наоборот, образцом для подражания, побуждающим государства-члены ВТО быстрее договариваться по спорным вопросам.

Слабой стороной построений в рамках теории общественного выбора, однако, является то обстоятельство, что моделирование принятия решений в терминах политического рынка предполагает наличие возможностей для взаимовыгодного обмена между акторами, предъявляющими спрос на экономическую политику и осуществляющими ее предложение. Предполагается, например, что национальные правительства формируют экономическую политику в обмен на голоса избирателей и взносы в предвыборные фонды со стороны представляющих деловые круги групп давления, а выработка решений в региональных и международных организациях ориентирована на максимизацию поддержки со стороны наций-государств и негосударственных акторов и т. д. Международные акторы, однако, могут предъявлять спрос на мероприятия экономической политики в терминах «негативной цены», прибегая к протесту и насилию (в качестве примера можно указать на деятельность многих антиглобалистских НПО). В этом случае взаимодействие по поводу вопросов экономической политики принимает характер не рыночного обмена, а борьбы.

Кооперативные и некооперативные стратегии политико-экономического взаимодействия

Радикальные изменения мирополитического пейзажа на протяжении 1990-х гг., связанные с окончанием холодной войны и снижением риска вооруженных конфликтов между ведущими мировыми державами, интенсификацией технологических изменений, ростом взаимозависимости национальных экономик и развитием отраслей, игнорирующих государственные границы (телекоммуникации, международный финансовый бизнес), а также с усилением позиций негосударственных акторов мировой политики привели к широкому распространению представлений об

увеличении сравнительного веса кооперативных стратегий политико-экономического взаимодействия. Рассмотрение тенденций последних полутора-двух десятилетий сквозь призму данных характеристик позволяет сделать вывод о реальном нарастании сравнительного веса кооперативных стратегий.

Наиболее ярко это проявилось в области *экономической политики*. Во-первых, реализация решений Уругвайского раунда переговоров по Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ) и деятельность Всемирной торговой организации (ВТО) привели к радикальному снижению как уровня торговых барьеров, так и рисков принятия на уровне отдельных стран или их объединений таких решений о регулировании торговых отношений, которые бы наносили ущерб третьим сторонам. Принципиальное значение имеет и тот факт, что ограничение возможностей использования некооперативных стратегий, начатое в сфере торговли товарами, с 1990-х гг. во все большей степени распространяется и на рынки услуг.

Во-вторых, коренное изменение претерпело отношение к прямым иностранным инвестициям (ПИИ) и осуществляющим их субъектам. Интерпретация ПИИ как «угрозы национальному суверенитету» и «инструмента эксплуатации» уступила место их рассмотрению в качестве одного из важнейших факторов стимулирования экономического роста, повышения занятости и технологической модернизации. Соответственно акценты в политике по отношению к ПИИ сместились с жесткого регулирования и национализации к их активному привлечению путем создания системы стимулов и благоприятного инвестиционного климата.

В-третьих, претерпели трансформацию механизмы деятельности региональных интеграционных объединений. Волна формирования региональных экономических группировок в 1990-е гг. привела к появлению скорее своеобразных островов либерального экономического режима, чем региональных «протекционистских крепостей». При этом в их состав часто входят государства с разным уровнем экономического развития, что отражает переход развивающихся стран от стратегии импортозамещения, содержащей выраженные элементы конфронтационности в отношении экономически развитых стран, к экспортоориентированной стратегии развития, предполагающей заинтересованность в свободном доступе к внешним рынкам и как следствие — в выработке взаимно приемлемого режима регулирования хозяйственных связей.

Наиболее показательны изменения, произошедшие в сфере использования инструментов защиты национальных рынков. Дилемма «протекционизм — свобода торговли», сопровождающая проблематику МПЭ с самого зарождения данной научной дисциплины, приобретает в последние годы новое содержание. Не вызывает сомнения тот факт, что мировая торговая система сегодня более либеральна, чем когда-либо прежде. С точки зрения гегемонистской теории стабильности, данный результат можно объяснить успешными действиями державы-гегемона по созданию и поддержанию либерального торгового режима через механизм ГАТТ-ВТО. С позиций теории общественного выбора, это говорит о том, что результат столкновения разнонаправленных экономических интересов широкого круга стран, выходящих на глобальный политический рынок, оказался гораздо более близкой аппроксимацией либерального торгового режима, чем любой из вариантов, который мог бы быть реализован в условиях неограниченного национального суверенитета над внешнеторговой политикой. В то же время реальностью является нарастание волны «нового протекционизма», мотивируемого принципиально иными, чем прежде, политическими соображениями.

Если в условиях неограниченного национального суверенитета над внешнеторговой политикой ключевые аргументы в пользу применения протекционистских инструментов заключались в возможности получения страной односторонних выгод в торговой системе, то в современной ситуации, когда соответствующие вопросы являются объектами режимного регулирования в рамках ВТО, на первый план выступают следующие аргументы:

— защита от некорректных торговых практик, используемых торговыми партнерами;

— защита потребителей от риска, связанного с неизвестными им нежелательными свойствами товаров;

— защита неэкономических (экологических и социальных) ценностей.

Данные аргументы активно используются группами давления, представляющими деловые круги конкретных стран, для обоснования своих претензий на получение защиты. В частности, аргумент о применении некорректных торговых практик является ключевым для возбуждения антидемпинговых разбирательств и обоснования иных мер защиты от импорта (наиболее известный пример последних лет — введение США в 2002 г. пошлин на ста-

лелитейную продукцию). Аргументы о защите потребителей от генетически модифицированной продукции, «коровьего бешенства» и т. п. активно используются фермерскими организациями для лоббирования ограничений на импорт продовольственной продукции, а необходимость поддержания высоких социальных стандартов труда обещает стать одним из камней преткновения в рамках нового раунда переговоров ВТО между экономически развитыми странами, с одной стороны, и развивающимися странами, конкурентные преимущества которых связаны главным образом с дешевой рабочей силой, — с другой.

В то же время возможность использования новых аргументов для защиты интересов групп давления, представляющих деловые круги, не должна заслонять того факта, что само появление этих аргументов стало результатом принципиально новых обстоятельств, сложившихся в середине 1990-х гг. Режимные правила ВТО существенно ограничили свободу национальных правительств в реализации внешнеторговой политики, что обусловливает все больший акцент на аргументах в пользу «справедливости» (защиты от «некорректных торговых практик»), а не «целесообразности». В свою очередь, выдвижение на первый план потребительских, трудовых и природоохранных стандартов стало результатом активного вовлечения НПО, интересы которых лежат вне экономической сферы, в обсуждение вопросов регулирования мировой торговли. Благодаря этим обстоятельствам «новый протекционизм» во все большей степени отражает режимное и гуманитарное измерение торговой политики, а не служит выражением чисто экономических интересов.

Рост кооперативности в других областях международного взаимодействия по экономическим вопросам, помимо экономической политики, был менее впечатляющим и происходил главным образом за счет сокращения интенсивности использования некооперативных стратегий, а не расширения использования кооперативных. Наиболее показательны шаги, предпринимаемые для *снижения негативных социально-экономических последствий достижения политических целей* на международной арене. Одной из важных сфер, где в конце 1990-х — начале 2000-х гг. наблюдались значительные практические и концептуальные изменения, является применение экономических санкций. Традиционно эффективность применения санкций связывалась с принципом «ущерб — результат» (англ. *pain-gain*), предполагающим, что экономические трудности, переживаемые странами-адресатами

санкций, создают достаточные стимулы для руководства этих стран к изменению политического курса. Практика применения экономических санкций, однако, свидетельствует о том, что санкции, если они не сопровождаются радикальным подрывом экономической мощи страны-адресата, практически не оказывают влияния на политику недемократических правительств. В условиях, когда основными адресатами санкций являются главным образом именно страны с недемократическими политическими режимами, данное наблюдение фактически обесценивает традиционный подход к применению санкций.

Осознание этого факта вызвало широкие дискуссии в академических и политических кругах, которые привели к формированию концепции целевых санкций (англ. *smart sanctions*). Основными отличиями нового подхода от традиционного являются следующие.

1. Ориентация санкций на нанесение ущерба интересам политических элит, т. е. субъектам, от которых реально зависит изменение политического курса страны-адресата. Наиболее адекватными для этого признаются такие инструменты, как эмбарго на поставки оружия, контроль за зарубежными финансовыми операциями и ограничения на свободу передвижения политических лидеров соответствующих стран.

2. Гуманитарные изъятия из режима санкций, связанные с обеспечением доступа гражданского населения к внешним источникам продовольствия, медикаментов, медицинского обслуживания и т. д.

В последние годы был наработан определенный опыт применения целевых санкций (например, гуманитарных изъятий, предусмотренных программой «Нефть в обмен на продовольствие» в рамках санкций против режима Саддама Хусейна в Ираке), однако говорить об их более высокой эффективности по сравнению с традиционными санкциями пока преждевременно. Среди причин этого — повышенная сложность разработки и поддержания режима целевых санкций, предполагающего создание специальных институтов контроля, недостаточное финансирование персонала подобных институтов, отсутствие необходимой международно-правовой базы и, что особенно важно, трудности принятия многосторонних решений по поводу использования целевых санкций в таких органах, как Совет Безопасности ООН. Последнее обстоятельство связано с тем, что выработка согласованных решений требует международного консенсуса по поводу не только средств, но и целей использования

санкций. В качестве иллюстрации отсутствия такого консенсуса в литературе часто приводится пример, связанный с наложением Россией вето на предложения США и Великобритании по модификации режима санкций против Ирака в июле 2001 г. Еще больший пессимизм вызывает использование целевого принципа при введении односторонних санкций, поскольку в данном случае основное значение часто имеет не воздействие на страну-адресата и ее ответные акции, а достижение конкретных внутриполитических целей правительством, вводящим санкции (например, получение голосов американцев кубинского происхождения в случае санкций США против Кубы и иностранных компаний, с ней сотрудничающих).

Широкомасштабная либерализация рынков товаров, услуг и капитала обусловливает все большую зависимость развития национальных экономик от их вовлеченности в международное экономическое сотрудничество. Это подрывает *экономический базис* для проведения некооперативной политики, которая угрожает сложившейся системе международных связей страны. Что касается использования *политических рычагов достижения экономических целей*, то здесь повышение сравнительного веса некооперативных стратегий выражено менее всего.

В целом большинство авторов, работающих в области МПЭ, признают факт сокращения использования международными акторами некооперативных стратегий, хотя общий потенциал конфликтогенности международной системы политико-экономических отношений оценивается по-разному. Например, сторонники либерального направления в МПЭ и теории общественного выбора подчеркивают взаимовыгодный характер экономической глобализации, пользу от которой получают как развитые, так и развивающиеся страны (подчеркивается, в частности, тот факт, что, несмотря на отставание от развитых стран в деле внедрения новых технологий, таких как Интернет, без глобализации развивающиеся страны вообще не имели бы этих технологий). Напротив, сторонники государственно-центристского и марксистского направлений указывают на увеличивающийся относительный разрыв между указанными группами стран по уровню экономического и социального развития (в частности, по среднедушевому доходу, качеству медицинского обслуживания, оснащенности современными средствами связи и компьютерами, доступу в Интернет и т. д.).

По мнению ряда авторов, углубление такого разрыва является достаточным основанием для того, чтобы говорить о не-

равном распределении выгод от глобализации, а значит, о ее несоответствии интересам развивающихся стран. Как следствие, звучат предостережения о том, что для предотвращения нарастания конфликтного потенциала в международных экономических отношениях необходимо нахождение кооперативных политических механизмов устранения возникающих диспропорций, например, через предоставление международной финансовой помощи, облегчение долгового бремени, выработку более справедливых механизмов регулирования международной торговли. Некоторые из этих предложений так или иначе учитываются при разработке международной повестки дня (в качестве примеров можно привести решения Саммита тысячелетия, Форума по социальному развитию, комплекс вопросов, который предполагается обсуждать в ходе нового раунда переговоров ВТО и т. д.). В этих условиях наиболее важным вызовом для МПЭ как научной дисциплины остается определение оптимальных параметров международного режима регулирования экономических процессов и эффективных механизмов его создания и поддержания.

Литература

Афонцев С. А. Экономическая политика в современном мире: «глобальное управление» или глобальный политический рынок? // Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия / Под ред. М. М. Лебедевой. — М., 2000. (Перепечатано в издании: Внешняя политика и безопасность современной России: Хрестоматия в 4 т. Т. 2. — М., 2002.)

Афонцев С. А. От борьбы к рынку: экономическая кооперативность в мирополитическом взаимодействии // Международные процессы. — Май — август, 2003. — № 2.

Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. — СПб., 2001.

Стрендж С. Политическая экономия и международные отношения // Теория международных отношений на рубеже столетий / Под ред. К. Бус и С. Смит. — М., 2002.

Gilpin R. The Political Economy of International Relations. — Princeton, 1987.

Gilpin R., Gilpin J. M. Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. — Princeton, 2001.

International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth. J. A. Frieden, D. A. Lake (eds.). — L., N. Y., 2000.

Kaul I., Grunberg I., Stern M. A. Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. — N. Y., 1999.

Nye J. S., Jr. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone. — Oxford; N. Y., 2002.

Глава 7

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

В. М. Кулагин

Общие подходы к международному праву

Всю свою историю человечество стремилось выработать свод норм поведения для регулирования различных сторон взаимодействия между его участниками, что и составляет понятие права. Нередко его сравнивают с правилами дорожного движения, которые приняты всеми его участниками для общего удобства и безопасности. В государственном (внутреннем) праве установленные нормы соблюдаются благодаря наличию признанного «инспектора дорожного движения» — государства. Однако для международного *публичного права*, сфера которого в основном охватывает межгосударственные отношения, характерна меньшая степень исполнения. Во многом это объясняется отсутствием «верховного судьи и исполнителя» над государствами.

От работ основоположника международного права (в его современном понимании) голландского юриста Гуго Гроция и вплоть до наших дней, т. е. на протяжении более 350 лет существования Вестфальской системы, идет дискуссия об эффективности или даже самом факте наличия данного права. Крайние позиции таковы. Одни утверждают, что международное право — лишь набор легалистских аргументов для обоснования любой акции государства, к которой оно считает необходимым прибегнуть. Другие, напротив, полагают, что подобное право играет или должно играть определяющую роль в поведении государств: это единственный язык взаимоотношений наций, а договоры между ними — главный инструмент регулирования мировых взаимодействий. Известно, например, высказывание бывшего министра иностранных дел Израиля А. Эбана: «Международное право — это право, которое злонамеренные не выполняют, а праведные не принуждают исполнять». Но история свидетельствует, что большинство государств в преобладающем числе случаев все же придерживаются обычных и договорных норм международного права. Беда в следующем: исключения из такого правила (в частности агрессивные войны) часто перечеркивают все то позитивное, что накоплено в практике международного права в мир-

ное время. При этом нарушители часто обосновывают свое поведение при помощи собственной интерпретации действующих норм права.

Вместе с тем некоторые исследователи утверждают, что в самом международном праве заложен источник конфликта. С одной стороны, гарантией универсального исполнения этого права является постоянство его норм, поэтому многие государства настаивают на «строгом соблюдении принципов международного права». С другой — оно предполагает допустимость и даже необходимость своего развития, т. е. модификацию норм в соответствии с изменением политической реальности на том или ином отрезке истории. В ряде соответствующих отечественных работ содержится положение о том, что процесс возникновения, развития и формирования международно-правовых норм тесно связан с переломными моментами истории. На этом основании предлагается такая периодизация развития международного права: эпоха древности, средние века и Новое время. Последний этап подразделяется на международное право с Вестфальского мира (1648) до Венского конгресса (1815), которым завершился период наполеоновских войн; с 1815 г. до окончания Первой мировой войны и Версальского мирного договора 1919 г.; с 1919 г. до завершения Второй мировой войны и создания в 1945 г. Организации Объединенных Наций (ООН).

Однако в мировой и отечественной науке, изучающей международные отношения и мировую политику, сложился довольно широкий консенсус относительно того, что окончание холодной войны знаменует собой начало нового этапа истории, формирования политических процессов и структуры мирового взаимодействия, отличающихся от тех, которые определяли его в период с 1945 г. до завершения холодной войны (или о переходе от одного этапа к другому). Значит, можно предположить, что эти изменения отражаются и на системе международного права. Даже беглый предварительный взгляд подтверждает существенную перестройку содержания и порядка приоритетов некоторых основных принципов и категорий международного права, таких как суверенитет, невмешательство, самоопределение народов, территориальная целостность государств, уважение прав человека и многих других.

Классическое международное право исходит из строгого принципа правосубъектности, согласно которому легитимными действующими лицами (акторами) международных отношений являются исключительно государства. В последнее время допус-

кается правосубъектность международных межправительственных организаций, но с оговоркой о вторичности этих субъектов. Таким образом, вне сферы регулирования международным публичным правом остается существенный и динамично развивающийся сегмент транснационального взаимодействия, действующие лица которого — неправительственные организации, институты и индивиды. Правила поведения таких неправительственных акторов, как, например, транснациональные корпорации или террористические организации между собой и с государствами отличаются от норм межгосударственных отношений. Но это не уменьшает значимость выработки норм отношений к ним со стороны мирового сообщества.

Еще одно предварительное замечание. Наука, изучающая международное право, как и все области познания, имеет тенденцию к специализации, разграничению с другими науками о международных отношениях и мировой политике, обладает своим понятийным аппаратом и словарем. Поскольку сам предмет этой науки неразрывно связан с иными гранями мирового взаимодействия (экономическими, военными, гуманитарными и т. д.), то резонно рассмотрение правил поведения его субъектов не только под легалистским углом зрения, очень важным и плодотворным, но и в более широком синтезированном контексте связей права и мировых политических процессов.

От холодной войны к новому этапу развития мировой политики

Начальными вехами большинства предыдущих этапов развития международного права Нового времени были международные форумы (собиравшиеся, как правило, после крупнейших военных конфликтов), на которых — *в договорной форме* — формулировались новые принципы права, отражавшие особенности изменений политических и других процессов мирового взаимодействия: Оснабрюкская и Мюнстерская конференции, Венский конгресс, Версальская мирная конференция, наконец, конференция в Сан-Франциско, когда была образована ООН. Специфика нынешнего этапа в этом плане заключается в том, что он начинается без такого форума, который подвел бы черту под холодной войной и сформулировал бы правовые нормы, отвечающие реальностям грядущего этапа.

Особенности перехода от холодной войны к зарождающейся системе международных отношений и мировой политики рас-

сматриваются в других главах этой книги. Здесь же уместно отметить следующее:

1) каждый исторический процесс является одновременно следствием предшествующих и источником последующих;

2) сам переход от холодной войны к новому этапу протекает более эволюционно, чем при кардинальных сменах ситуации на рубежах предыдущих периодов.

Применительно к правовой области поведения участников мирового взаимодействия речь идет не о сломе предшествующей политико-правовой архитектуры, а об ее приспособлении к новым реальностям. Подавляющее большинство государств солидарны с одним из центральных тезисов Концепции внешней политики РФ: «Главным центром регулирования международных отношений в XXI веке должна оставаться Организация Объединенных Наций». Это положение объясняется рядом причин.

Правовая система ООН вобрала в себя весь предыдущий опыт, накопленный человечеством в данной области. Во время холодной войны при превалирующей конфронтации присутствовал и элемент контроля за ее развитием для недопущения перерастания в войну «горячую». В данном смысле ООН зарекомендовала себя довольно эффективным инструментом поиска компромиссов, например, в областях контроля над вооружениями, урегулирования некоторых региональных конфликтов. Позитивное воздействие на ООН оказывали и государства третьего мира, добивавшиеся продвижения на этом форуме своей повестки дня, например, преимущественно мирного демонтажа колониализма, а также сдерживания крайних проявлений конфронтации великих держав. Кроме того, ООН и в годы холодной войны являлась центром выработки приемлемых даже для активных антагонистов норм международного взаимодействия в таких «технических» сферах, как морское право, воздушное право, космическое право, международно-правовая охрана окружающей среды и т. д.

Вместе с тем в период холодной войны значительная область международного права (в первую очередь касающаяся вопросов безопасности и взаимодействия противоположных социально-политических систем), хотя формально и развивалась, однако в большинстве случаев интерпретировалась и исполнялась Востоком и Западом с диаметрально противоположных позиций. Например, совершенствование норм имплементации принципа неприменения силы, определения агрессии не приводило к снижению градуса конфронтации, а развитие принципа уважения прав человека в основном не меняло, да и не могло изменить,

приемов его применения, по меньшей мере, одной из конфликтующих сторон. Подобное положение усугублялось тем, что ООН активно использовалась обеими сторонами для пропагандистского обеспечения противоположных политических курсов.

Как известно, эффективность любых правил поведения зависит не только от совершенства норм, но и от готовности большинства единообразно толковать и исполнять их, а также принуждать тем или иным способом к такому выполнению нарушителей данных норм. При всех указанных выше достижениях ООН эффективность этой организации, а также уровень выполнения ряда основных принципов международного права в годы холодной войны были в целом низкими. Скептическое отношение к эффективности ООН сохраняется у части общественности и поныне. Оно в определенной степени оправдано, ибо в мире еще остаются или появились новые мировоззренческие, политические, экономические и другие конфликты, нередки и случаи столкновения национальных интересов. Об этом свидетельствуют конфликтные ситуации вокруг Косово, Ирака, расхождения в подходе к международному терроризму, соблюдению прав человека и иные разногласия.

Нельзя отрицать и того, что после холодной войны в результате расширения поля демократии, углубления процессов глобализации, значительной консолидации либеральных ценностей существенно выросла сфера международного согласия. По сравнению с предыдущими десятилетиями *значительно сократилось* число обращений к праву вето со стороны постоянных членов Совета Безопасности (СБ) ООН. Резко увеличились единодушие и взаимодействие подавляющего большинства членов ООН при решении крупных конфликтов, таких, например, как при нападении Ирака на Кувейт, в Камбодже, Сомали, Руанде, Восточном Тиморе, Боснии и Герцеговине, на Гаити, а также при проведении антитеррористической операции в Афганистане. *Существенно повысилась* степень практической имплементации многих норм международного права, касающихся прав человека. Выросли авторитет Генерального секретаря ООН, число и эффективность миротворческих операций под его эгидой.

Здесь следует хотя бы вкратце затронуть довольно активную дискуссию о целесообразности и путях реформирования системы ООН. С 1945 г. в ее Устав были внесены лишь три поправки. В 1965 г. число членов СБ было увеличено с 11 до 15 (ст. 23), а количество утвердительных голосов, необходимых для принятия решения по всем основным вопросам, увеличено с семи до девя-

ти, включая совпадающие голоса пяти постоянных членов СБ. В том же году численность членов Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) была расширена с 18 до 27, а затем до 54 (ст. 61). В 1968 г. количество голосов, требующихся в СБ для созыва Генеральной Ассамблеи (ГА) при пересмотре Устава, возросло с семи до девяти. В годы холодной войны постоянные члены СБ в принципе придерживались негласной договоренности о противодействии периодически активизировавшимся попыткам со стороны ряда других членов ООН изменить ее Устав.

После окончания холодной войны эти усилия приобрели новую динамику. Особенно это касается состава и полномочий Совета Безопасности. Многие страны считают, что его нынешний состав не отражает изменения, которые аккумулировались в мировом сообществе с момента образования ООН. В 1945 г. в организации было 51 государство, а в 2000 г. их число выросло до 189[1]. С учетом непостоянных членов в 2000 г. в СБ входили страны, представляющие лишь 35% населения земного шара. При этом такие крупные по меркам народонаселения государства, как Индия, Индонезия, Бразилия, имеют шанс быть избранными в качестве непостоянных членов на короткий срок один раз в течение нескольких десятков лет. Не лучше обстоит дело с представительством в СБ по показателям доли в мировом валовом продукте. Например, индустриальные гиганты Япония, Германия, Италия не состоят в СБ на постоянной основе, хотя финансовый вклад каждой из них в бюджет ООН превышает взносы Китая, России и Великобритании. Например, в 2000 г. взнос Японии покрывал свыше 20% бюджета ООН, а Китая – менее 2%. Наконец, среди развивающихся стран широко распространено мнение о том, что деятельность СБ ориентирована на решение задач, которые по преимуществу интересны для западного мира. При этом указывается, что расходы ООН на решение проблемы в Косово к 2000 г. превысили 600 млн долл., а ассигнования на аналогичные операции по поддержанию мира на всем африканском континенте за тот же период (в Либерии, Сьерра-Леоне, Конго, Центрально-Африканской Республике) равнялись лишь 160 млн долл.

В настоящее время постепенно осознается, в том числе его постоянными членами, необходимость реформирования Совета

[1] На сегодняшний день в составе ООН насчитывается 191 государство. В 2002 г. в состав Организации вошли Тимор-Лешти (бывший Восточный Тимор) и Швейцария.

Безопасности для более адекватного отражения накопившихся изменений, новых процессов и структуры международных отношений и мировой политики. Речь идет о расширении состава СБ с 15 до 21—25 членов. Предполагается и увеличение постоянных членов. США давали понять о своем согласии на включение в их число Японии и Германии, а Россия — помимо этих стран, Индии. Разрабатываются различные варианты представительства (постоянного или на ротационной основе) крупнейших региональных государств и возможности наделения новых постоянных членов СБ правом вето. Напротив, Канада выступает за упразднение института вето. Вопрос о реформировании СБ стоит на повестке дня ГА ООН и самого Совета.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к следующему выводу. Сохранение скептического отношения к ООН и международному праву в известной мере объясняется фактом завышенных ожиданий со стороны мировой общественности относительно того, что окончание холодной войны должно возвестить об эре безопасности и бесконфликтного развития международных отношений. Подобные надежды не оправдались. Но это отнюдь не значит, что не было существенного продвижения по пути повышения эффективности ООН и норм международного права по сравнению с временами холодной войны. Дальнейшее положение дел в данной области зависит от того, каким образом международное право и система ООН будут адаптироваться к реалиям, возможностям и угрозам, характерным для нового этапа мирового взаимодействия. Для иллюстрации данного тезиса следует рассмотреть ряд ключевых вопросов современного международного права.

Регулирование международной безопасности

На всем протяжении функционирования Вестфальской системы международных отношений *суверенитет* традиционно рассматривался в качестве главной политико-правовой предпосылки взаимодействия государств. Считалось, что действие международного права заканчивалось на границах суверенного государства, в пределах которых все отношения подчинялись исключительно его внутренней юрисдикции. Суверенитет предполагал невмешательство во внутренние дела государства без его согласия. Например, в конституции Франции 1793 г. категорически утверждалось, что французский народ «не вмешивается в управление другими нациями; он не потерпит, чтобы другие нации вмешива-

лись в его собственное». Доктрина невмешательства нашла свое выражение в Уставе ООН: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства».

Разумеется, абсолютный суверенитет не существовал никогда. В ряде случаев государства добровольно отказывались от исключительной юрисдикции на собственной территории (например, распространяя принцип экстерриториальности на дипломатические представительства иностранных государств). В конце прошлого столетия эта тенденция к ограничению суверенитета становится все значимее, а «проникновение» во внутренние дела государств — все более разноплановым. Сегодня добровольное обязательство большинства европейских государств выполнять любые решения Европейского суда по правам человека по искам собственных граждан — тоже наглядный пример самоограничения суверенитета. Аналогичный принцип деятельности Международного уголовного суда еще больше расширяет масштабы этой тенденции. В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. подчеркивалось, что обязательства, принятые в указанной области, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Мировые юридические школы, ранее решительно отстаивавшие незыблемость принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела, сегодня признают: «Взаимозависимость государств, расширение и углубление сфер их общения, особенно на многосторонней основе, закономерно приводят к сужению и ограничению той сферы их общения, которая может считаться сферой исключительно внутренних дел государств».

Вместе с тем «вторжение» во внутренние дела отмечается не только на межгосударственном уровне. Глобальное спутниковое радио- и телевещание, Интернет, неправительственные организации зачастую влияют на внутриполитические процессы множества стран фактически без их согласия. Глобализационные процессы превращают границы в более прозрачные и преодолимые. Очевидно, что понятие суверенитета в наши дни приобретает новое содержание. Основная дискуссия идет между теми, кто говорит о «сокращении» суверенитета, и теми, кто предпочитает вести речь об его «изменении», *о формировании «пост-Вестфальского суверенитета»*.

Особое значение новое соотношение норм суверенитета и вмешательства получает при сопряжении его с другим ключевым принципом международного права — *неприменения силы*. До XX в. международное право считало обращение к войне суверенным правом любого государства, которое могло себе это позволить. В 1927 г. Лига Наций приняла Декларацию о запрещении агрессивных войн. В 1928 г. был подписан многосторонний Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакт Бриана — Келлога, или Парижский пакт). Позже эта норма была подтверждена Нюрнбергским трибуналом, объявившим войну «тягчайшим международным преступлением», и закреплена в Уставе ООН.

Статья 2 (4) Устава ООН гласит: «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций». Вместе с тем Устав предусматривал поддержание или восстановление международного мира и безопасности в индивидуальном или коллективном порядке, т. е. допускал в определенных случаях вмешательство, включая использование силы. Статья 51 закрепляла право каждого государства на самооборону. А глава VII (ст. 39—42) содержала нормы и процедуры по коллективному принуждению к миру по решению большинства членов СБ (сегодня 9 из 15) при условии совпадения голосов всех постоянных членов — Великобритании, Китая, Франции, Соединенных Штатов Америки и Советского Союза (после 1991 г. — Российской Федерации), если ни один из них не воспользуется правом вето. При этом статья 39 конкретно очерчивала круг эвентуальных ситуаций, при которых мог быть задействован механизм главы VII — «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».

Холодная война, конфронтация между постоянными членами СБ ООН на многие годы блокировали предусмотренный главой VII механизм коллективного поддержания мира и безопасности. С 1946 по 1990 гг. СБ только дважды удалось принять решения, констатирующие факт «нарушения мира». Первый раз — против КНДР в 1950 г. (резолюция № 82), что объясняется случайностью, поскольку представитель СССР в СБ бойкотировал заседания в момент принятия этого решения. Вторично единогласия постоянных членов СБ для признания факта «нарушения

мира» удалось добиться лишь в 1982 г. в связи с захватом Аргентиной Фолклендских островов (резолюция № 502).

За этот же период действия лишь двух государств были признаны «агрессивными» (Израиля и ЮАР), а в семи случаях СБ ООН удавалось договориться о квалификации ситуаций как представляющих «угрозу миру» (последний раз – в 1985 г.). Но после войны в Корее ни по одной из указанных ситуаций не было достигнуто согласие об использовании военной силы под флагом ООН для пресечения «угроз миру, нарушений мира или актов агрессии». За 45 лет СБ только дважды соглашался ввести невоенные санкции – экономическую блокаду Южной Родезии (1966–1979) и эмбарго на поставки оружия в Южную Африку (1977–1994).

В практике ООН времен холодной войны был употреблен лишь паллиатив коллективных мер по обеспечению международного мира и безопасности – механизм «поддержания мира». В 1956 г. в связи с конфликтом на Ближнем Востоке ГА ООН заложила прецедент, *задействовав* резолюцию «Единство в пользу мира», учреждавшую «чрезвычайные силы ООН», и предоставила Генеральному секретарю полномочия по их использованию. Но принципы применения чрезвычайных сил ООН по «поддержанию мира» качественно отличаются от процедур «принуждения к миру», предусмотренных главой VII. «Голубые каски» использовались впоследствии СБ как силы разъединения конфликтующих сторон после заключения перемирия или с их согласия (например, на Ближнем Востоке, на Кипре). Как правило, такие контингенты могли применять оружие только в качестве средства собственной защиты.

Если иметь в виду, что за период с 1945 по 1990 гг. были развязаны около 80 войн между государствами, а общее количество вооруженных конфликтов (с учетом внутренних) составило около 300, то придется признать, что механизм коллективного обеспечения международного мира и безопасности ООН в годы холодной войны был по существу парализован.

Перспектива возрождения консенсуса между постоянными членами СБ ООН открылась в результате окончания холодной войны, а впервые была реализована в связи с агрессией Ирака против Кувейта в ноябре 1990 г. СБ принял резолюцию № 678, которая уполномочила государства-члены ООН применить «все необходимые меры» для освобождения Кувейта. СССР и западные постоянные члены СБ поддержали резолюцию, КНР воздержалась. В январе 1991 г. действовавшая под эгидой ООН и воз-

главленная США коалиция, в которую вошли вооруженные силы 29 государств, начала операцию «Буря в пустыне». Надо заметить, что сама ООН не располагает вооруженными силами, а Военно-штабной комитет, предусмотренный статьями 43 и 47 Устава, так и не начал функционировать. Поэтому ООН *вынуждена делегировать* право применения вооруженной силы государствам-участникам. Такое положение, когда одни члены ООН берут на себя тяжесть практического исполнения решений СБ по силовому вмешательству, а другие ограничиваются одобрением или запрещением подобных действий, таит в себе существенный *конфликтный потенциал*. Налицо разрыв между правами и ответственностью членов ООН, особенно входящих в СБ, прежде всего его постоянных членов.

Другим, хотя и более сложным, примером задействования механизма по обеспечению международного мира и безопасности под эгидой ООН, явилась операция в Боснии и Герцеговине. После начала распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) и боевых действий между Белградом и Загребом СБ ООН по просьбе Хорватии весной 1992 г. принял решение направить силы по поддержанию мира (ЮНПРОФОР) для наблюдения за заключенным к тому времени перемирием между конфликтующими сторонами. В июне 1992 г. СБ распространил мандат ЮНПРОФОР на Боснию и Герцеговину, где после отделения от СФРЮ начались боевые действия между сербскими, мусульманскими и хорватскими общинами. Помимо наблюдения за перемириями, которые многократно нарушались, контингенту ООН было поручено обеспечение доставки гуманитарных грузов в наиболее бедствующие районы этой бывшей югославской республики. В августе СБ ООН принял резолюцию № 770, санкционирующую «все необходимые меры» для обеспечения вышеуказанной миссии, а в октябре — резолюцию № 781, запрещающую полеты над Боснией и Герцеговиной любых самолетов участвовавших в конфликте сторон. Позже он объявил несколько районов Боснии и Герцеговины «безопасными зонами» и санкционировал применение силы в случае нападения на персонал и военный контингент ООН в этих зонах.

Но решения ООН не претворялись в жизнь. ЮНПРОФОР, будучи контингентом «по поддержанию мира», не имел полномочий на использование силы для принуждения к миру. ЕС уклонялся от представленного СБ мандата на применение «всех необходимых мер», а США на протяжении длительного времени отказывались от принятия на себя той роли, которую они сыгра-

ли в операции «Буря в пустыне». В свою очередь, Россия, поддержавшая в СБ ООН все предыдущие решения по Боснии и Герцеговине и согласившаяся в 1994 г. на включение российского контингента в состав ЮНПРОФОР, тем не менее, выступала против некоторых конкретных шагов по реализации ряда решений, в частности против нанесения воздушных ударов по позициям боснийских сербов.

Перелом в ситуации наступил в начале 1994 г. В феврале сербские силы, блокировавшие мусульманское Сараево, обстреляли центральный рынок, в результате чего погибли 68 мирных жителей. В марте они начали систематический обстрел Горажде, который ранее был объявлен СБ «безопасной зоной». Эти акты вызвали бурную реакцию мирового общественного мнения. США и ряд европейских стран согласились выполнить предыдущие решения СБ, предусматривавшие принуждение к миру. Для этого они задействовали инфраструктуру НАТО, которая должна была использоваться в координации с Генеральным секретарем ООН и его представителем в Боснии и Герцеговине.

В конце сентября 1994 г. авиация НАТО сбила несколько сербских самолетов, нарушивших запрет на полеты над Боснией и Герцеговиной, а в апреле нанесла несколько ударов по сербским позициям вблизи Горажде и Сараево. К более активным действиям против сербов перешли боснийские мусульмане и хорваты, объединившие к тому времени свои усилия. В сочетании с воздушными ударами НАТО это изменило соотношение сил в этой бывшей югославской республике, создало условия для согласования в Дейтоне (США) и последующего подписания в Париже 14 декабря 1995 г. соглашения о мирном урегулировании в Боснии и Герцеговине и о размещении там сил ООН (ИФОР) по претворению данного соглашения в жизнь (резолюция № 1035).

Итак, коллективные действия ООН по принуждению к миру в принципе достигли поставленной цели – прекращения самого кровопролитного конфликта в истории Европы после окончания Второй мировой войны и заложили определенные основы для будущего мирного развития Боснии и Герцеговины[1]. Вместе с тем эта операция имела существенные отличия, в том числе и политико-правовые, от акции «Буря в пустыне». Они таковы.

1. В то время как меры ООН по пресечению агрессии Ирака против Кувейта касались урегулирования традиционного межго-

[1] Сейчас это образование носит название Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ) и Республики Сербской (РС).

сударственного конфликта, миротворческая операция в Боснии и Герцеговине была впервые направлена на прекращение преимущественно внутреннего межэтнического конфликта, хотя и при внешнем вмешательстве со стороны Сербии и Хорватии.

2. При том что боснийский конфликт нес в себе определенные элементы «угрозы миру и нарушения мира», для соседних государств в традиционном понимании (например, привел к крупномасштабным потокам беженцев в ряд европейских стран), существенным его отличием являлось присутствие гуманитарного фактора — массовых насильственных перемещений воюющими сторонами гражданского населения по признакам национальности и религии, его планомерного истребления («этнических чисток»), целенаправленного лишения продуктов питания и медикаментов. В значительной степени решение о вмешательстве было принято в результате озабоченности со стороны мировой общественности именно этими аспектами гуманитарной катастрофы.

3. Принятие СБ ООН решений о применении механизма принуждения к миру происходило не одновременно, а как цепь шагов по оказанию гуманитарной помощи, гарантировании ее доставки со стороны ЮНПРОФОР, а затем и по защите данного контингента.

Показательно, что процесс развития правовых норм урегулирования конфликтов испытывал на себе воздействие со стороны меняющейся политической ситуации, на фоне которой он развивался. К середине 1990-х гг. наметилось новое расхождение между постоянными членами СБ ООН. Не возражая против резолюций ООН по Боснии и Герцеговине, в том числе тех, которые санкционировали «все необходимые меры», Россия настороженно, а затем все более критически относилась к нарастающей вовлеченности США и НАТО в события на Балканах.

Это в значительной степени явилось следствием «внешних» по отношению к правовым факторов: особых отношений Москвы с Белградом; нараставших противоречий России с Вашингтоном и Брюсселем по вопросу расширения НАТО; общего отчуждения между Россией и Западом. Сюда надо добавить влияние особой позиции Китая, хотя и не прибегавшего к вето, но неоднократно воздерживавшегося при голосовании ключевых резолюций в СБ ООН, которые, по его мнению, создавали опасный прецедент для ограничения суверенитета и легализации более широкого вмешательства во внутренние дела любого государства. Были и другие соображения. В начале 1999 г. Пекин заблокировал продление

мандата миротворческих сил в Македонии, которая незадолго до того установила официальные отношения с Тайванем.

Серьезным испытанием процесса упрочения механизма *легитимного вмешательства* со стороны ООН для поддержания международного мира и безопасности явился косовский кризис. Хронология политических и военных событий вокруг него хорошо известна. Какое-то время членам СБ удавалось находить консенсус по этой проблеме. Речь идет о трех резолюциях (№ 1160, март 1998 г.; № 1199, сентябрь 1998 г.; № 1203, октябрь 1998 г.), в которых выражалась глубокая озабоченность ООН ухудшением гуманитарной ситуации в Косово, в частности в том, что касалось прав человека и международного гуманитарного права, и содержалось требование к Союзной Республике Югославия (в составе Сербии и Черногории) вывести сербские силы безопасности из Косово, обеспечить международное наблюдение за ситуацией в этой провинции, а также содействовать безопасному возвращению беженцев и перемещенных лиц. Эти резолюции также осуждали «все акты терроризма» со стороны Армии освобождения Косово. В резолюциях присутствовала отсылка к главе VII Устава ООН, но не было никаких прямых определений относительно того, что ситуация представляла собой «угрозу миру», и, тем более, санкций на применение «всех необходимых мер». Россия поддержала эти резолюции, но решительно выступила против применения силы и недвусмысленно дала понять, что она использует свое право вето в случае такой постановки вопроса в СБ.

На конференциях в Рамбуйе и Париже представители Белграда отказались подписать западный проект соглашения, предусматривавший, в частности, ввод сил НАТО в Косово. Совет НАТО принял решение о нанесении воздушных ударов по Югославии. 24 марта 1999 г. началась операция «Союзническая сила». Россия, Белоруссия, Китай, Индия, ряд других стран осудили эту операцию как вмешательство во внутренние дела и акт агрессии против суверенного государства. При этом указывалось, что такая оценка акции имеет принципиальный характер для всей международно-правовой структуры, поскольку региональная военно-политическая организация открыто проигнорировала букву Устава ООН – положение статьи 2 (4) о недопустимости вмешательства во внутренние дела суверенного государства, а также четкую процедуру коллективных действий членов ООН по поддержанию международного мира и безопасности исключительно с санкции СБ (по положениям главы VII). Не подпадали действия НАТО и под статью 51 о самообороне.

Члены НАТО пытались оправдать вмешательство путем интерпретации трех вышеуказанных резолюций СБ ООН. Но при всей их жесткости они не содержали санкции на автоматическое применение силы против Белграда. НАТО не обращалась в СБ за получением такой санкции. Более того, накануне вмешательства один из постоянных членов СБ — Россия — определенно предупредил о том, что не допустит решения, санкционирующего силовое вмешательство. Налицо было явное нарушение буквы Устава ООН. Этот факт признало, например, и подавляющее большинство членов авторитетного Американского общества содействия международному праву (специальное заседание в Вашингтоне в марте 1999 г.).

Но при этом справедливо отметить довольно широкую поддержку акции НАТО со стороны ряда не входящих в данную организацию государств и части мировой общественности. Показательный пример: проект резолюции, осуждающей применение военной силы в нарушение Устава ООН, который сразу же после начала операции НАТО внесла Россия, был отклонен. За проект, помимо РФ, голосовали Китай и Намибия. Однако 12 других членов СБ его не поддержали. Не выступил в защиту буквы Устава ООН и ее Генеральный секретарь. Ряд правозащитных международных организаций рассматривал эту операцию как единственный способ положить конец «гуманитарной катастрофе», которая, по их мнению, происходила в Косово.

Особой остроты проблема *легитимности вооруженного вмешательства* достигла в связи с операцией «Шок и трепет» против Ирака. Более десятка лет багдадский режим открыто находился в состоянии перманентного нарушения основополагающих норм международного права и требований СБ ООН. Достаточно упомянуть агрессию против Ирана и Кувейта, применение химического оружия против Ирана и собственного курдского населения, поддержку палестинских террористов, наконец, упорное невыполнение взятых на себя обязательств по ликвидации оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки, а также периодические отказы международным инспекторам в допуске на свою территорию для проверки состояния дел в этой области.

Осенью 2002 г. СБ ООН усилил давление на Ирак с требованием выполнить обязательства по разоружению. Одновременно США и Великобритания подкрепили эту позицию наращиванием военного присутствия в зоне Персидского залива. В ноябре СБ единодушно принимает резолюцию № 1441, констатировавшую тот факт, что с апреля 1991 г. Ирак грубо нарушил 17 отдельных

резолюций ООН, а также содержавшую требование «полностью, неукоснительно и немедленно» выполнить взятые на себя обязательства. Более того, СБ ООН предупредил Ирак, что невыполнение им этих требований поставит его «перед лицом серьезных последствий».

Саддам Хусейн был вынужден согласиться на возвращение международных инспекторов, которые были изгнаны им в 1998 г. Именно в этот момент произошли события, которые считаются ключевыми как сторонниками, так и противниками будущего военного вторжения. Одни уверены, что инспекторы должны были лишь проверить факт уничтожения Ираком запасов химического и биологического оружия, ракет дальностью свыше 150 км, которыми тот располагал в 1998 г., когда они покидали страну, а также удостовериться в том, что не возобновились работы по созданию ядерного оружия. Однако Ирак сообщил, что у него отсутствуют такие вооружения, отказавшись отчитаться, в частности, о судьбе имевшихся у него ранее запасов химического и биологического оружия. Взамен он предложил инспекторам самим искать такое оружие. Сторонники применения силы против Ирака считают, что именно в тот момент Багдад нарушил резолюцию № 1441. Их оппоненты полагают, что поиск мог бы подтвердить или опровергнуть факт наличия запрещенного оружия.

В подобной обстановке международные инспекторы начали процесс поиска. Их отчеты свидетельствовали о том, что иракская сторона то затрудняла работу инспекции, то способствовала ей. В частности, Багдад согласился на ликвидацию обнаруженных инспекторами ракет с дальностью свыше 150 км. Сторонники разрешения кризиса вокруг Ирака мирными средствами настаивали на продолжении инспекций. Противники утверждали, что поиск с помощью инспекторов (их было примерно 120 человек) запасов химического и бактериологического оружия без отчета со стороны Багдада о том, что произошло с запасами, которые у него имелись в 1998 г., может продолжаться бесконечно.

Как известно, в середине марта 2003 г. США и Великобритания при поддержке ряда других государств предъявили ультиматум Саддаму Хусейну, а затем начали вооруженное вторжение. При этом они ссылались на «дух» резолюции № 1441 и на более ранние резолюции СБ ООН (в частности № 678 и № 687), требовавшие разоружения Ирака. Такая аргументация многим представлялась довольно слабой. Прежде всего в резолюции № 1441 нет формулы о применении «всех необходимых мер», которая означает легитимизацию военного вмешательства. Кроме того,

при голосовании за принятие резолюции № 1441 ряд членов СБ сделал специальную оговорку о том, что она не дает права на автоматическое применение силы, даже если Багдад откажется выполнять содержащиеся в ней требования. США и Великобритания понимали это — иначе они не предпринимали бы усилия по продвижению еще одной резолюции, на сей раз конкретно санкционирующей принятие «всех необходимых мер» против Ирака. В свою очередь, Франция и Россия заявили о том, что в случае внесения такой резолюции они применят право вето. В этой ситуации Соединенные Штаты Америки, Великобритания и ряд их союзников решили действовать без мандата СБ. Подавляющее большинство юристов-международников (как отечественных, так и зарубежных) пришли к выводу: применение коалицией военной силы против Ирака — очевидное нарушение Устава ООН.

В разделе о проблемах вооруженного вмешательства следует обратить внимание еще на одно важнейшее обстоятельство, значимо влияющее на современную мировую политику.

В последнее время в сфере обеспечения международной безопасности, а также безопасности человека, государства и мирового сообщества в целом появляются новые вызовы, один из которых — угроза со стороны *международного терроризма*. Надо признать, что в нынешнем виде международно-правовое обеспечение борьбы с этим вызовом по своей проработанности далеко не соответствует масштабу и актуальности этой угрозы. По сей день не выработано общеприемлемое определение терроризма. Важно и то, что в данном случае речь идет о борьбе государств с транснациональным негосударственным субъектом, в то время как основным предметом международного публичного права остается регулирование межгосударственных отношений. Особенности угрозы терроризма объективно ставят задачу превентивных международных действий по пресечению актов терроризма до их реализации, причем *на территории* тех государств, которые не могут или не хотят уничтожить базы боевиков. Действующее сегодня классическое международное право концентрирует внимание на отражении уже произошедшей агрессии, а не на силовых мерах по ее предупреждению. Но специфика эффективной борьбы с международным терроризмом ныне требует нанесения превентивных ударов по базам террористов, не дожидаясь совершения ими запланированных акций, на территории других государств — в определенных случаях, видимо, без согласия последних. Данный тезис рельефно прописан в ряде последних документов по вопросам национальной безопасности американской админист-

рации. Аналогичные предупреждения содержались и в заявлениях российского руководства (например, о возможности пресечения террористической угрозы, исходящей из района Панкиского ущелья Грузии и из иных источников). При этом не исключалась вероятность нанесения превентивных ударов не только по базам террористов, но и по центрам их финансовой поддержки (по заявлениям Президента РФ В. В. Путина и министра обороны С. Б. Иванова). Отсюда вытекает потребность *корректировки* норм международного поведения с тем, чтобы учесть новый характер угроз глобальной безопасности. Но одновременно возникает опасность того, что некоторые государства способны использовать право на превентивные удары без достаточных на то оснований или для достижения задач, не имеющих отношения к борьбе с терроризмом.

Права человека и народов

После окончания холодной войны особую актуальность приобретает *уважение прав человека*. Несмотря на провозглашение этого принципа в Уставе ООН, его развитие во Всеобщей декларации прав человека и многочисленных последующих международных документах, длительное время осуществление прав человека на практике оставалось в сфере внутренней компетенции государств. После холодной войны в результате свертывания авторитаризма и расширения поля демократии, по мере утверждения главенства человеческой личности в различных сферах мирового взаимодействия, а также в силу развития идеологии либерализма задача обеспечения прав человека выдвигается на уровень, сопоставимый с тем, который ранее почти в единственном числе занимали проблемы поддержания международного мира и безопасности.

Действительно, ООН была создана в первую очередь как инструмент поддержания мира; в центре ее внимания находились вопросы предотвращения войн и вооруженных конфликтов, а гуманитарные проблемы оставались почти что на периферии ее озабоченности. В большинстве случаев участники войн и конфликтов преследовали своекорыстные цели по продвижению собственных национальных интересов, однако ряд таких столкновений имел своего рода положительный гуманитарный эффект. В качестве примера можно привести вмешательство Индии во внутренний конфликт в Восточном Пакистане в 1971 г. Несомненно, Индия прежде всего решала задачу ослабления своего

стратегического противника, но в результате операции удалось остановить масштабное истребление мирного населения в Восточном Пакистане и возвратить на родину более 9 млн беженцев. Другой наглядный эпизод – свержение вооруженными силами Танзании в 1979 г. диктаторского режима Иди Амина в Уганде, который уничтожил к тому времени около 300 тыс. граждан собственной страны. По существу и ввод вьетнамских войск в Камбоджу в 1978 г. имел немалый гуманитарный эффект, ибо положил конец политике геноцида Пол Пота, во время правления которого были уничтожены около 2 млн человек. Во всех приведенных ситуациях *гуманитарная составляющая* оставалась за рамками рассмотрения этих конфликтов в ООН, а на первое место выходил вопрос о незаконном применении силы вторгавшимися государствами, что представляло, по мнению большей части членов Организации, угрозу международному миру и безопасности.

Можно утверждать, что в большинстве случаев вмешательства, санкционированных СБ ООН с 1990 г., присутствовали соображения гуманитарного характера. В Боснии и Герцеговине, например, серьезную озабоченность вызывали массовые этнические чистки. Гуманитарное измерение было еще более очевидным в ситуации, которая сложилась в 1992 г. в Сомали в результате развала государственности, действий банд мародеров и массового голода. Это послужило одной из основных причин для принятия СБ решения о применении «всех необходимых мер» и последующем направлении в Сомали американских вооруженных сил (резолюция № 794). Массовые акты взаимного уничтожения народностей тутси и хуту в Руанде в 1994 г. побудили СБ выдать мандат на вооруженное вмешательство для предотвращения фактического геноцида (резолюция № 929). Особое место в операциях, санкционированных ООН, занимает угроза применения силы на Гаити в 1994 г. (резолюция № 940). Побудительными причинами ее принятия были в основном гуманитарные соображения, а также решимость восстановить в правах законно избранного президента страны Ж.-Б. Аристида, свергнутого военной хунтой в 1991 г.

Эти прецеденты давали определенное основание сторонникам концепции *гуманитарного вмешательства* утверждать, что в нынешних условиях вооруженное вторжение допустимо не только в случае «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии» в межгосударственных отношениях, как первоначально было зафиксировано в Уставе ООН, но и при возникновении «гуманитарной

катастрофы» внутри государств. Большинство приверженцев подобного подхода считали: механизм вмешательства по гуманитарным причинам должен быть таким же, какой предусмотрен главой VII Устава ООН *на случаи вмешательства* в ситуациях «угроз миру, нарушения мира или актов агрессии». Но есть и иное мнение, согласно которому «гуманитарные катастрофы» настолько значимы и опасны, что требуют особой процедуры принятия решения о вмешательстве, минуя в крайних обстоятельствах СБ.

До сих пор официальные лица ряда западных стран обходили вопрос о том, каким они видят будущее *правового режима* вмешательства. На брифинге в апреле 1999 г. представитель госдепартамента США заявил (на условиях анонимности): желательно и предпочтительно, чтобы подобные действия базировались на решениях СБ ООН. Но, добавил он, США должны «зарезервировать за собой право в других ситуациях действовать и без таковых, если это нам потребуется». Вскоре на пресс-конференции по завершении вашингтонского саммита, посвященного 50-летию НАТО, генеральный секретарь альянса Х. Солана воспроизвел ту же самую формулу.

Официальная позиция России по проблеме «гуманитарного вмешательства» изложена в Концепции внешней политики РФ 2000 г.: «Неприемлемы попытки внедрить в международный оборот концепции типа „гуманитарной интервенции" и „ограниченного суверенитета" в целях оправдания односторонних силовых акций в обход Совета Безопасности». Некоторые исследователи поспешили сделать вывод о том, что Россия в принципе против применения силового вмешательства в дела других государств даже при наличии серьезных гуманитарных кризисов. Вряд ли это соответствует действительности, поскольку, как представляется, *ключевым* в данной формуле является осуждение принятия решений о проведении таких акций «в обход Совета Безопасности». Это подтверждает следующее положение той же Концепции: «Будучи готовой к предметному диалогу по совершенствованию правовых аспектов применения силы в международных отношениях в условиях глобализации, Российская Федерация исходит из того, что поиск конкретных форм реагирования международного сообщества на различные острые ситуации, включая гуманитарные кризисы, должен вестись коллективно, на основе четкого соблюдения норм международного права и Устава ООН».

Даже сторонники крайних положений концепции «гуманитарного вмешательства» затрудняются дать исчерпывающее определение понятию гуманитарной катастрофы. Сколько сот, тысяч или миллионов человек должны быть убиты, изгнаны, лишены крова, средств к существованию для того, чтобы квалифицировать ситуацию как дающую основание для вмешательства? Каким образом гарантировать, чтобы «гуманитарное вмешательство» не было использовано в качестве прикрытия своекорыстных военно-политических или экономических интересов участвующих в этом деле стран? Как минимизировать «сопутствующий ущерб» – гибель гражданского населения государства, против которого предпринимается «гуманитарное вмешательство», и какой уровень такого «ущерба» допустим? Как обеспечить универсальность применения «гуманитарного вмешательства» не только против слабых, но и против сильных, включая ядерные государства? Как избежать двойного стандарта в оценке гуманитарной ситуации в союзных и недружественных государствах?

Очевидно, что в нынешних условиях невозможно выработать конкретный, универсальный, приемлемый для всех свод норм, определяющий законность «гуманитарного вмешательства». Надо сказать, что подобный свод норм в значительной части отсутствует и при решении проблем правомерности вмешательства для поддержания международной безопасности. Единственным органом, который может определять, насколько та или иная конкретная ситуация, будь то в сфере международной безопасности, в гуманитарной, либо другой области является основанием для вмешательства, остается Совет Безопасности ООН. После такого утверждения естественно возникает вопрос о том, каким образом вести себя даже подавляющему большинству, если один из постоянных членов СБ блокирует при помощи права вето его намерения. Ныне действующее международное право и Устав ООН дают здесь однозначный ответ – не предпринимать вмешательства, а использовать другие средства выправления ситуации. При этом можно предположить, что государство, блокирующее решение большинства о вмешательстве, берет на себя особые обязательства по предотвращению угрозы международной безопасности или гуманитарной катастрофы мирными средствами, а также несет повышенную моральную ответственность перед глобальным сообществом в случае неэффективности своих усилий.

Императив развития международного права для учета новых реальностей ощущается по сути дела во всех его сферах. В качестве иллюстрации можно привести пример изменения порядка приоритетов и содержания принципа *самоопределения народов*. Принятие его в качестве одного из основных критериев международного права датируется Версальской мирной конференцией. В межвоенный период он стал во многом определяющим для формирования значительного числа новых государств и в целом современной политической карты Европы. В Уставе ООН принцип самоопределения народов упоминается, но он оставался как бы во втором ряду за принципами первостепенной важности на тот момент, т. е. теми, что были призваны обеспечить главную задачу ООН по сохранению международного мира и безопасности.

Выдвижение принципа самоопределения народов на авансцену международного права приходится на начало 1960-х гг. на гребне «волны» национально-освободительного движения против колониализма. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960) провозгласила: «Все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие». Несмотря на то что в Декларации содержалось ограничительное положение о несовместимости с целями и принципами ООН любых попыток «частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны», право на самоопределение вплоть до отделения несомненно имело приоритетное значение. Такая его позиция серьезно влияла на трактовку других основных принципов международного права (например, на формирование точки зрения некоторых правовых школ, в том числе советской, о законности применения силы национально-освободительными движениями для реализации права на самоопределение).

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. существенно изменились подходы к соотношению принципов самоопределения народов и территориальной целостности. Теперь превалирующим стало стремление покончить с дестабилизирующим эффектом, обусловленным этническими и национальными проблемами. Одновременно сформировалась доктрина, согласно которой обоснованность реализации права на самоопределение регулируется главенствующим принципом соблюдения прав человека. Это ка-

сается всех составляющих самоопределения — выбора политической системы, отделения и автономии.

При такой трактовке по сути исчезло право народов на выбор любой политической системы. Избираемая тем или иным народом политическая система обязательно должна предусматривать реализацию прав человека. Иные критики не без известного основания утверждают, что «выбор» в этом случае сводится к безальтернативному принятию демократической формы организации политической системы, ибо все другие не обеспечивают реализацию прав человека. Они также считают, что большинство народов, живущих в условиях авторитарных режимов, на практике не имеют возможности выбора альтернативного, например, демократического, режима. Эта доктрина также резко ограничивает право на крайнюю форму самоопределения — отделение, которое сегодня может быть оправдано лишь экстремальными ситуациями, когда той или иной этнической общности отказано в праве принимать участие в политической и социальной жизни страны на недискриминационной основе. На практике почти единственным признаваемым направлением реализации принципа самоопределения остается развитие различных форм национально-культурной автономии в составе государства. Показателем изменения соотношения принципов самоопределения и территориальной целостности является то, что в последние годы право на самоопределение по существу не упоминается в докладах Генерального секретаря ООН, программных заявлениях правительств подавляющего большинства государств.

Императивы развития норм регулирования мировой политики

В среде юристов-международников, специалистов по мировой политике и международным отношениям, действующих политиков высокого ранга идет интенсивный поиск путей развития и реформирования сферы политико-правового регулирования зарождающейся системы глобального взаимодействия. Все большее признание получает точка зрения, согласно которой, по словам российского государственного деятеля А. Л. Адамишина, «единственно надежная перспектива — это разработка новых правил международного поведения, которые были бы приняты подавляющим большинством стран». Президент Италии К. Чампи сформулировал концепцию постепенной трансформации се-

годняшнего международного права в «конституционное право народов», суть которого заключается в продвижении к «всемирному правовому государству» и признанию «юридической силы наднациональных решений».

Современные реальности преобразующейся системы международных отношений и мировой политики наполняют основные принципы международного права новым содержанием, открывают ранее не известные возможности, но одновременно приводят к появлению очередных вызовов и конфликтных ситуаций в сфере нормотворчества и нормоприменения. Как представляется, стратегическая задача заключается в том, чтобы сохранить «золотой запас» человечества в области международного права и параллельно наращивать его с учетом новых процессов и структур, присущих нынешнему этапу мировой политики.

Характерная черта современного состояния мировой политики – беспрецедентное расширение сектора транснационального взаимодействия, регулирование которого в большой степени находится за рамками действия международного публичного права. Даже если система ООН остается главной несущей конструкцией упорядочения норм преимущественно межгосударственного поведения, окончание холодной войны придало дополнительный мощный импульс развитию тех институтов и режимов, которые создают правила взаимодействий множества других элементов мирового взаимодействия.

Под *режимами* обычно понимаются наборы явно выраженных либо подразумевающихся принципов, норм и процедур принятия решений, вокруг которых концентрируются ожидания участников в конкретной области мировой политики; под *институтами* – правила, регулирующие элементы мировой политики, а также организации, помогающие претворить эти правила в жизнь.

Например, режим либерализации мировой экономики значительно шире и разнообразнее межгосударственных соглашений о снижении тарифов или о правилах защиты иностранных инвестиций. Институт Всемирной торговой организации (ВТО) – это не столько четко установленные нормы по размерам таможенных пошлин, за соблюдением которых надзирает централизованный орган, сколько гибкий комплекс взаимосвязанных процедур по решению конфликтных ситуаций в данной области. «Большая восьмерка» промышленно развитых стран, не являясь по сути или по форме классической международной организацией, с годами становится все более важным институ-

том, существенно влияющим на развитие ключевых процессов мировой политики. Формирующийся сегодня антитеррористический режим, который опережает межгосударственные договорные обязательства, претворяется в важный фактор мировой политики на всех уровнях. Широкий режим защиты глобальной окружающей среды, в формировании которого, наряду с государствами, большую роль играют многочисленные и разнородные негосударственные институты, уже в состоянии быть определяющим в этой области мировой политики. Антиглобалистское движение превращается в значимый институт, ставящий на повестку дня вопрос о необходимости регулирования режима глобализации для ограничения наиболее одиозных проявлений последнего. Наконец, глобальное взаимодействие создает неформальный свод этики поведения, политической корректности.

По мнению все большего числа исследователей, комплекс норм международного права, режимов и институтов мирового взаимодействия создает систему *«глобального управления»* (англ. *global governance*), определяемую как «совокупность способов, которыми отдельные люди и институты, общественные и частные, обустраивают все стороны своей совместной жизни и управляют ими; непрерывный процесс, позволяющий примирять конфликтующие или несовпадающие интересы и сотрудничать в достижении общих целей» (формулировка авторитетной международной Комиссии по глобальному управлению). Мир находится лишь в начале этого пути. Логично ожидать существенных и масштабных изменений как самого института «мирового управления», так и его элементов, включая международное право.

Уместно завершить анализ политико-правового измерения современных международных отношений и мировой политики выдержкой из вступительного слова Президента России В. В. Путина на международной конференции «Мир, безопасность, международное право: взгляд в будущее» (12 апреля 2003 г.): «Мы хорошо понимаем, что мир стремительно меняется. И очевидно, что система международного права также должна развиваться и совершенствоваться, т. е. соответствовать стремительно меняющемуся миру. Но эффективность международного права зависит от множества факторов. И в первую очередь от единства понимания ценностей демократии и гуманизма. От воли государств и политиков отстаивать и продвигать эти ценности, используя признанные механизмы международного права».

Литература

Адамишин А. На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. — 2002. — № 1.

Концепция внешней политики Российской Федерации. — М., 2000.

Международное право / Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова (отв. ред.). — М., 2001.

Farer T. The Bush Doctrine and the UN Charter Frame. — The American Journal of International Law, 2002, vol. 2, April.

Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas. J. L. Holzgrefe, R. O. Keohane (eds.). — Cambridge; N. Y., 2002.

Глава 8

НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. В. Крутских

Сотрудничество на планете по инновационным и интеллектуальным компонентам

В истории почти любая новая крупная технология, повлекшая за собой социально-экономические изменения в обществе, нередко определяющим образом влияет на международные отношения и на развитие цивилизации в целом.

Научно-технологические достижения в последние десятилетия как никогда прежде изменяют динамику экономического роста, уровень благосостояния населения, конкурентоспособность государств в мировом сообществе, степень обеспечения их национальной безопасности и равноправной интеграции в мировую экономику.

Развитые страны вступили в качественно новую стадию экономического роста, перешли к формированию экономики, основанной на научных знаниях и на высокоэффективных национальных инновационных системах (НИС). Их приоритетом стало развитие фундаментальной и прикладной науки и технологий. Сегодня все отчетливее проявляется тенденция к увеличению большей части ВВП именно за счет научных знаний, воплощенных в технологиях, услугах, производственном и технологическом оборудовании и системах, а также в достойной квалификации кадров, результативной организации производства. Экономика, основанная на знаниях, уже давно стала в мире главными факто-

ром производства и стратегическим запасом. В ведущих странах не энергоносители, но новые или усовершенствованные технологии, продукция, оборудование, содержащие научные решения, дают от 70 до 85% прироста ВВП.

Мировое сообщество пришло к пониманию того, что именно наука способствует контролируемому и эффективному управлению ходом развития цивилизации, обеспечивает прогнозирование последствий реализации управленческих и технологических решений, снижает риски возникновения технологических, экологических и антропогенных катастроф.

Доступ к рынкам наукоемкой продукции, информационной инфраструктуре, системам образования и подготовки кадров в сфере новейших технологий закладывает основы развития государства на долгосрочную перспективу, становится ключевым для обеспечения в нем экономического роста.

Мировой рынок научной и научно-технологической продукции — арена жесткой конкуренции, а научно-технологическая сфера и фундаментальные знания стали важнейшими факторами осуществления геополитических интересов развитых стран.

Сегодня статус государства на международной сцене определяется именно научно-технологическим и интеллектуальным потенциалами, степенью его интеграции в планетарное информационное сообщество.

Прорыв на ряде ключевых направлений научно-технического прогресса, запустивший механизмы формирования общемирового информационного пространства, а также углубление и диверсификация международных экономических связей придают взаимозависимости государств глобальный характер, создавая предпосылки для построения более стабильного и кризисоустойчивого мироустройства.

Резко возросла роль международного научного сотрудничества для содействия укреплению всеобщей стабильности и мира, борьбы с угрозами им, в том числе в контексте создания глобальной системы противостояния новым вызовам.

В современных условиях сферы *науки, высоких технологий, информатизации* и *телекоммуникаций* становятся самостоятельной составляющей международной политики, более того, одним из ее приоритетных направлений.

Россия вошла в новую фазу исторического развития, изменились ее внешнеполитические приоритеты. Конфронтация времен холодной войны позади, угроза глобального ядерного конфликта сведена к минимуму, а поле для сотрудничества на мировой сце-

не существенно расширилось. В отношениях между государствами все большую роль играют научно-технические и информационные факторы. На передний план в качестве главных компонентов национальной мощи РФ выходят ее научный и технологический потенциалы, интеллектуальные, информационные и коммуникационные возможности, образовательный уровень населения, степень сопряжения научных и производственных ресурсов.

В «Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу» — значимом документе страны, определяющем ее стратегические пути, — особое внимание уделяется дальнейшей активизации научно-технической кооперации с другими субъектами. Роль научно-технического направления в российской внешней политике кардинально возросла, что зафиксировано в концепциях государственной инновационной политики (на 1998—2001 гг. и 2002—2005 гг.).

Подобное расширение проблематики и сфер деятельности, становящихся предметом международного сотрудничества, требует от МИД России соответствующего приспособления форм и методов дипломатической работы, прежде всего, как неоднократно заявлял министр иностранных дел И. С. Иванов, повышения их интеллектуальных компонентов.

Изменение характера международных экономических связей, необходимость максимального использования мировых достижений научно-технического прогресса влекут за собой преобразование роли МИД России в данных сферах. Наряду с традиционными межправительственными, здесь сложились и активно развиваются сейчас межгосударственные и межведомственные отношения, взаимодействие под эгидой специализированных учреждений ООН и иных международных организаций.

Ныне российская дипломатия в своей повседневной работе задействована на реализацию таких задач, как усиление отечественных научной, технологической и инновационной составляющих многополярного мира, повышение уровня конкурентоспособности наших науки и технологий, выход страны на мировой рынок интеллектуальных продуктов, наукоемких товаров и услуг.

Роль внешнеполитического ведомства состоит, как представляется, прежде всего в координации международного научного сотрудничества в рамках выработанной внешней политики, руководствуясь интересами государства, в то время как на уровне от-

дельных научно-исследовательских, проектных и производственных организаций при определении целесообразности осуществления какого-либо международного проекта во внимание принимаются почти исключительно научно-технические и экономические факторы. Помимо продвижения внешнеполитических интересов России в международном научно-техническом сотрудничестве, МИД РФ проводит также линию на недопущение ущемления или игнорирования интересов членов СНГ, их политической, экономической и научно-технической изоляции.

Мы исходим из необходимости активизировать процесс научного и технологического выравнивания между огромным массивом развивающихся стран и сравнительно небольшой группой стран-лидеров, прежде всего включая механизмы научного сотрудничества.

В данной связи нужно упомянуть ежегодную резолюцию ГА ООН «Роль науки и техники в контексте международной безопасности и разоружения», вокруг которой неизменно ведется острая политическая борьба между развивающимися и развитыми странами. Первые из них стремятся использовать этот документ для обеспечения себе возможности доступа к высоким технологиям, заявляя об имеющемся ущемлении развитыми странами их интересов в доступе к достижениям научно-технического прогресса, препятствующем технологическому росту. Развитые же страны, в свою очередь, пытаются через резолюцию продвигать принципы рыночной экономики, тем самым закрепляя свое превосходство на мировом технологическом рынке.

Включение России в мировое научно-технологическое пространство началось еще в эпоху холодной войны. Интеграция на научном уровне сыграла в ту пору для нашей страны такую же роль, что с 1971 г. «пинг-понговая дипломатия» между КНР и США. Она позволила прорвать существовавшие барьеры, явилась первым шагом к развитию отношений в интеграционном плане.

В 1992 г. российская делегация впервые участвовала в работе сессии *Научного комитета НАТО* (НК НАТО). Это был поистине прорыв, осуществленный во многом благодаря совместным усилиям МИД России и Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ), нынешнего Министерства промышленности, науки и технологий РФ.

В мае 1997 г. в Париже был подписан Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического

договора. В нем, в частности, было прописано создание координирующего и консультативного органа – Совместного Постоянного совета (СПС) Россия – НАТО. Юридическую базу научно-технического сотрудничества с НАТО заложил заключенный 28 мая 1998 г. в Люксембурге на министерском заседании СПС Меморандум о взаимопонимании между Министерством науки и технологий РФ и Североатлантическим альянсом, в соответствии с которым был создан Совместный комитет Россия – НАТО по сотрудничеству в области науки и технологий (СКНТС), чье первое заседание состоялось в ноябре 1998 г. Главные задачи Комитета – определение приоритетных областей сотрудничества и утверждение совместных проектов. (Исходно он выделил три важнейшие области сотрудничества: физика плазмы, биотехнология растений, прогноз и предотвращение катастроф – безопасность в природных и промышленных аспектах.)

Программа научно-технического сотрудничества между Россией и странами НАТО дает возможность нашим ученым обращаться за поддержкой в виде грантов на проекты сотрудничества, визиты экспертов и перспективные исследования. Сейчас продолжается реализация таких переходящих из года в год совместных программ как «Наука ради мира» и «Новая научная программа НАТО». Был инициирован целый блок контртеррористических проектов.

В программах Научного комитета НАТО 2002 г. роль России как главного внешнего партнера значительно возросла. На ряде направлений только отечественная наука имеет серьезные ресурсы, которые могли бы быть применены в борьбе с новыми вызовами. Это касается как «рутинных» программ, так и специализированных контртеррористических проектов.

Из 29 грантов НАТО на 2002 г. в рамках «институтов передовых исследований» на Россию приходится 13 (45%). Среди более скромных по масштабам проектов по линии «рабочих групп по передовым исследованиям» России выделена треть грантов. По этим направлениям нашими партнерами из НАТО будет осуществляться 31 новый проект. С учетом переходящих из прошлых лет общее их число сохраняется на уровне 160–170 проектов.

Успешный многолетний опыт научного взаимодействия России и НАТО во многом сделал возможным появление такого знаменующего собой переход их отношений на качественно новый уровень механизма как «двадцатка».

МИД России совместно с другими ведомствами *координирует участие* РФ в деятельности международных организаций науч-

но-технического профиля и стандартизации, а также специализированных учреждений ООН, занимающихся вопросами науки и технологий: Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Группы старших советников по науке и технике при Европейской экономической комиссии ООН, Комиссии ООН по науке и технике в целях развития, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Международного института прикладного системного анализа (ИИАСА), Европейского центра ядерных исследований (ЦЕРН), Международной организации законодательной метрологии (МОЗМ), Международной организации мер и весов (МОМВ), Международной организации по стандартизации (ИСО), Международной электротехнической комиссии (МЭК).

Россия на межведомственной основе представлена в работе смешанных двусторонних межправительственных Комиссий, а также Комитетов и Подкомиссий по научно-техническому сотрудничеству с 29 странами.

Изменения 1990-х гг. в отечественной и мировой экономиках вызвали необходимость пересмотра механизмов и форм международного сотрудничества России. МИД России удалось не только обеспечить выполнение отечественных обязательств по ранее подписанным межправительственным и межведомственным соглашениям о научно-техническом сотрудничестве, но и существенно расширить его тематику и географию. Были подписаны взаимовыгодные соглашения, в частности, с такими странами, как Израиль, Республика Корея, ЮАР, контакты с которыми на государственном уровне в сравнительно недалеком прошлом почти не развивались. Получили новый импульс совместные исследования и в областях науки и технологий, носивших ранее закрытый характер (суперкомпьютерные технологии, акустическая термометрия океана, телекоммуникации и пр.).

Был проделан значительный объем работ по переводу международного сотрудничества с большинством стран на качественно новую договорно-правовую базу, учитывающую факторы реформирования российской науки и перехода на рыночные формы хозяйствования.

Сейчас Россия осуществляет научно-техническое сотрудничество более чем с 50 странами ближнего и дальнего зарубежья, а также с ведущими международными организациями научно-технического профиля в рамках свыше 50 межправительственных и 100 межведомственных соглашений.

За прошедшие десять лет был подписан ряд новых межправительственных соглашений по научно-техническому сотрудничеству: с Австрией (от 29 октября 1997 г.), Албанией (от 11 апреля 1995 г.), Аргентиной (от 25 ноября 1997 г.), Бразилией (от 21 ноября 1997 г.), Великобританией (от 28 мая 1996 г.), Венгрией (от 20 октября 1993 г.), Вьетнамом (от 31 июля 1992 г.), Грецией (от 30 июня 1993 г.), Египтом (от 23 сентября 1997 г.), Израилем (от 25 апреля 1994 г.), Индией (от 30 июня 1994 г.), Испанией (от 15 ноября 2001 г.), Италией (от 1 декабря 1995 г.), КНР (от 18 декабря 1992 г.), Польшей (от 25 августа 1993 г.), Норвегией (от 26 мая 1998 г.), Словакией (от 25 марта 1993 г.), США (от 16 декабря 1993 г.), Тунисом (от 11 ноября 1993 г.), Турцией (от 5 сентября 1992 г.), Финляндией (от 11 июля 1992 г.), Францией (от 28 июля 1992 г.), Чехией (от 26 августа 1993 г.), Югославией (от 5 декабря 1995 г.), ЮАР (от 13 сентября 1993 г.).

Одним из приоритетов стало сотрудничество со странами ближнего зарубежья. Так, 3 ноября 1995 г. на уровне глав правительств государств-участников СНГ было подписано Соглашение о создании общего научно-технологического пространства.

Заключены двусторонние соглашения о научно-техническом сотрудничестве практически со всеми странами Содружества: Азербайджаном (7 октября 1995 г.), Арменией (11 января 1993 г.), Белоруссией (27 февраля 1996 г.), Грузией (3 февраля 1994 г.), Казахстаном (25 ноября 1996 г.), Киргизией (10 октября 1997 г.), Таджикистаном (25 мая 1993 г.), Узбекистаном (27 июля 1995 г.), Украиной (27 августа 1996 г.).

Подготовлена программа «Обеспечение единого научно-технологического пространства» Союза Белоруссии и России, важное место в которой занимают подпрограммы «Лазерные технологии XXI века» и «Наукоемкие компоненты общемашиностроительного применения». Активизируются контакты по линии «пятерки» (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан).

Первый этап формирования договорно-правовой базы научно-технического сотрудничества с государствами-участниками СНГ завершен. В настоящее время МИД России содействует переходу к формированию межгосударственных научно-исследовательских и инновационных программ, учреждению международных научно-исследовательских центров и научных организаций, расширению научных обменов и восстановлению взаимодействия в области научно-технической информации. Здесь сле-

дует отметить участие России в такой межправительственной организации, как *Международный научно-технический центр* со штаб-квартирой в Москве, обеспечиваемое Минатомом и МИД России. Центр был создан в 1992 г. на основе межправительственного соглашения между РФ, США, Евросоюзом и Японией для содействия конверсионным программам российского ВПК, переориентации опыта и знаний ученых-«оборонщиков» на мирные исследования за счет западных финансовых средств. За время своей деятельности Центр профинансировал научно-технические проекты на общую сумму свыше 416 млн долл. Были осуществлены или реализуются ныне более 1,5 тыс. проектов в важнейших областях научно-технических исследований и разработок.

По линии *сотрудничества России с ЕС* МИД нашей страны совместно с Минпромнауки и РАН активно участвовал в формировании эффективных двусторонних механизмов взаимодействия на постоянной основе с руководящими органами Евросоюза. Так, 1 декабря 1997 г. вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) Россия – ЕС, подписанное Президентом РФ, с одной стороны, и Председателем Европейской Комиссии и главами всех 12 государств ЕС, – с другой, о развитии углубленных партнерских отношений между ними. Оно установило рамки двусторонних отношений, зафиксировало общие цели и призвало к диалогу и совместной деятельности в ряде областей, в частности, в научно-техническом сотрудничестве.

Важное значение МИД России придает реализации на практике Соглашения между правительством РФ и ЕС о сотрудничестве в области науки и технологий, вступившего в силу 10 мая 2001 г., что было зафиксировано в совместном заявлении Президента РФ В. В. Путина и руководства Евросоюза по итогам саммита Россия – ЕС от 3 октября 2001 г. Со времени проведения этого саммита сотрудничество России – ЕС вошло в новую фазу. Мы вступили в диалог с целью определения приоритетных областей и необходимых механизмов для повышения нашей международной научной конкурентоспособности и расширения международных границ европейского исследовательского пространства.

Научно-техническое сотрудничество России с ЕС осуществляется по ряду направлений. Это и Рамочные программы ЕС, и Европейская программа ЭВРИКА, в которой РФ участвует с 1993 г., и программа ТАСИС, напрямую нацеленная на Россию и страны СНГ, в частности, в области подготовки и переподготовки научных кадров. Общий объем финансирования проектов в рамках

программы ТАСИС с 1991 по 2001 г. составил 2,4 млрд евро. На национальные программы ТАСИС в 2002 и 2003 гг. выделил 90 млн евро.

Отдельное направление сотрудничества с европейскими организациями, финансирующими российские исследования и разработки, — сотрудничество с Международной ассоциацией содействия сотрудничеству с учеными стран СНГ (ИНТАС).

Международные и межгосударственные проекты меганауки

С 1991 г. Россия является членом *«Группы Карнеги»* — неформального форума руководителей научных ведомств и советников по науке и технике государственных и правительственных учреждений стран-участниц «большой восьмерки» и представителей ЕС. Основной задачей этого форума является поддержание прямых контактов между министрами, ответственными за развитие науки в своих странах, для обмена мнениями по актуальным вопросам научно-технической политики, а также выработки единых подходов по важнейшим направлениям развития мировой науки и техники. Заседания также способствуют согласованию подходов по вопросам повестки дня саммитов «большой восьмерки».

Дискуссии в «Группе Карнеги» во многом повлияли на принятие политических решений по созданию *Международной космической станции* (МКС) и осуществлению международного проекта строительства экспериментального термоядерного реактора ИТЭР. Особо «Группа Карнеги» отслеживает современные тенденции, проявившиеся в связи с интенсивным развитием отдельных направлений науки и техники, требующие внимания со стороны международного научного сообщества. К таким направлениям в первую очередь относятся биотехнология, информатика, энергетика и др.

Заседания «Группы Карнеги» проводятся два раза в год в одной из стран-участниц. На сегодняшний день проведены 23 такие встречи (две из них — в Москве в декабре 1996 г. и мае-июне 2002 г.).

Проведение таких встреч имеет положительные результаты не только с точки зрения укрепления диалога между странами «большой восьмерки» по научно-техническому блоку вопросов, но и в политическом плане, ибо в «Группу Карнеги» входят весьма известные деятели, чьи рекомендации существенно влияют на

соответствующие стратегические решения политического и экономического характера. Подготовка и участие российской стороны в этом форуме строится во взаимодействии Минпромнауки и МИД России.

Большое значение придается участию в крупных многосторонних научно-технических программах и проектах *меганауки*. Одним из наиболее значимых примеров эффективности такого сотрудничества является участие России в суперпроекте XXI в. по созданию в ЦЕРНе сверхмощного ускорительного комплекса «Большой адронный коллайдер» стоимостью около 3 млрд. долл.

Россия через посредство Российской академии наук в настоящее время активно участвует в деятельности наиболее *авторитетных международных межправительственных организаций* (Всемирная программа исследования климата, Международный союз по биохимии и молекулярной биологии, Международный союз физиологических наук), а также ряда неправительственных научных обществ. Все это позволяет ей быть в центре мирового научного сообщества и обеспечивает наше участие в приоритетных научных исследованиях на планете.

Важна роль в интеграции усилий мирового научного сообщества по разработке ключевых проблем устойчивого развития человечества в XXI в. Международного института прикладного системного анализа (ИИАСА), созданного в Вене по инициативе России и США в 1972 г. На протяжении 30 лет Институт успешно выполняет функцию своеобразного «интеллектуального моста» между ведущими учеными Востока и Запада.

Сотрудничество российских и *американских ученых* в областях геодинамики, сейсмологии (в частности, в рамках крупномасштабного проекта «Геодинамический и сейсмологический прогноз»), фундаментальных свойств материи, акустической термометрии океана дало очень значимые научные результаты для изучения строения Земли, прогнозирования землетрясений, понимания процессов формирования Вселенной, глобального моделирования изменения климата и повышения точности долгосрочных прогнозов. Так, при реализации совместного проекта «Байкал-бурение» в донных отложениях этого озера были обнаружены твердые газогидраты — потенциальное топливо XXI в.

По линии *сотрудничества между Россией* и *Германией* сейчас подготовлены предложения по 15 высокотехнологичным проектам в области авиационной техники, машиностроения, медицинской техники и др. Достигнуты договоренности о расширении сотрудничества в информационных технологиях, математическом

и программном обеспечении. Российско-германская кооперация в изучении водоемов и их экологической безопасности (проекты «Ока-Эльба», «Волга-Рейн») способствовала созданию соответствующих мировым стандартам систем мониторинга водных объектов и новых эффективных технологий переработки отходов, очистки стоков и получения качественной питьевой воды.

В сотрудничестве с Францией организовано взаимодействие по проблемам океанологии, морской геологии, биоресурсам моря, высоким технологиям, включая космические исследования и авиационную технику.

В числе основных целей, которые ставит перед собой Россия на ближайшие годы, – продвижение международного инновационно-технологического сотрудничества в таких областях, как космос и глобальная спутниковая навигация, ядерная безопасность и атомная энергетика, телекоммуникации и фундаментальная наука. Для этого Россия продолжит создавать условия перехода экономики на инновационный путь развития и формировать отечественную технологическую составляющую многополярного мира; полноправно участвовать в глобальных интеграционных процессах в сфере науки, технологий и наукоемкого производства; активно выходить на мировой рынок интеллектуальных продуктов, наукоемких товаров и услуг; обеспечивать благоприятные политические условия для масштабной коммерциализации результатов научно-исследовательской деятельности с учетом взаимных интересов отечественных и зарубежных партнеров.

Эффективное использование возможностей международного научно-технического сотрудничества требует совершенствования его нормативно-правовой базы. Основными задачами, решение которых необходимо для этих целей, должны стать: обеспечение охраны российских технологий и ноу-хау, регулирование вопросов распределения и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности и иные результаты научно-технической деятельности, правоотношений в рамках государственно-частного партнерства, стимулирование притока иностранных инвестиций в сферы науки и технологий (в том числе улучшение механизмов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования), коммерциализация научных достижений и интеллектуального продукта.

В процессе присоединения к ВТО нужно заблаговременно разработать отвечающие интересам нашей страны и не противоречащие правилам этой организации регламенты и формы патентования за рубежом перспективных объектов интеллектуальной

собственности, обеспечить четкие условия и правила государственного контроля и лицензирования экспорта высоких российских технологий, включая технологии двойного назначения.

Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 утверждено «Положение о посольстве Российской Федерации», в соответствии с которым в отечественных посольствах за рубежом могут создаваться отделы или группы по науке и технике. Через их механизмы осуществляется внешнеполитический курс России в научно-техническом сотрудничестве с государством пребывания, в частности, в обеспечении дипломатическими средствами развития сотрудничества в сферах науки и техники, представляющих взаимный интерес, в содействии государственным органам, общественным объединениям и представителям российских деловых кругов в установлении контактов с аналогичными организациями государства пребывания. МИД России совместно с Минпромнауки курирует деятельность 32 подобных групп в 29 странах.

12 мая 1998 г. было подписано Соглашение между МИД России и Минпромнауки о взаимодействии и координации деятельности в обеспечении интересов нашей страны в науке и технике на международном уровне. По этому Соглашению указанные министерства обеспечивают взаимодействие при разработке и реализации программ и проведении мероприятий высокого уровня по основным аспектам международного научно-технического сотрудничества, в том числе участие отечественных представителей в международных организациях и форумах. В числе его форм — направление представителей Минпромнауки России, выполняющих функции атташе по науке и технике, для работы в соответствующих подразделениях диппредставительств РФ для продвижения интересов России в области науки и техники за рубежом, совместное участие двух ведомств в разработке и реализации Соглашений о научно-техническом сотрудничестве России с зарубежными странами, межправительственных документов об учреждении и условиях деятельности научно-технических центров, а также программ сотрудничества по науке и технологиям.

Понятия технологизации международных отношений, научно-технологического сотрудничества или противоборства, научно-технической революции (НТР) — в известной мере концепты рамочные, собирательные, включающие в себя все передовые на определенный исторический момент отрасли науки и направления технического прогресса. При этом ясно, что на каждом конк-

ретном этапе НТР ее темп и масштабы определяются достижениями прорывных областей научно-технологической деятельности.

Транспарентность границ для информационных технологий

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и идущие на их основе глобальные процессы информатизации радикально преобразуют современный мир, по существу инициируют переход человеческого общества от постиндустриальной фазы развития к информационной.

Технические особенности и потребительские возможности ИКТ позволяют переоценить на политическом уровне многие сложившиеся в международном укладе жизни стереотипы, вынуждают государства по-новому отнестись к выбору национальных приоритетов и внешнеполитических ориентиров, форм и направлений взаимодействия.

Наиболее характерное и существенно «политически заряженное» свойство ИКТ – их *трансграничность*, проницаемость для них традиционных межгосударственных барьеров, а отсюда – и глобальность охвата своим воздействием. С этим связана такая их особенность, как потенциальная техническая возможность повсеместного использования (повсеместность) даже при вероятных правовых ограничителях, что делает для них доступным почти любой географический район планеты и подрывает бытующую в мире концепцию создания закрытых для информации зон. В этом же ракурсе следует рассматривать вездесущность ИКТ – ни одна другая технология не смогла так диверсифицировано внедриться во все сферы жизнедеятельности общества, государства и человеческого бытия.

К другому блоку видоизменяющих политическую составляющую международной жизни технических характеристик ИКТ надо отнести их *мобильность*, портативность и универсальность (соединение многих функций в одном приборе – например, связь третьего поколения). Это, с одной стороны ведет к расширению их диапазона применения, а с другой – затрудняет обнаружение.

Важнейшая особенность ИКТ – *двойные* или *исключительно гражданские технологии*, что позволяет их широко применять как в мирных, так и военных целях. Поэтому их внедрение ведет одновременно как к усилению мощи государств, так и уязвимости последних для информационно-электронного воздействия.

развитыми и развивающимися странами, гражданским обществом и международными организациями и т. д.

Фактически Хартия стала негласным программным документом построения ГИО, из которого организаторы процесса подготовки Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) черпают идеи для итоговых документов международных форумов различного уровня, а «большая восьмерка» выступила как неформальный лидер в разработке основ глобальной политики в области ИКТ. Членство в «большой восьмерке» позволяет России участвовать в этом процессе и влиять на принятие решений.

Созданная в соответствии с положениями Окинавской хартии Целевая группа по реализации возможностей цифровых технологий разработала план действий, способствующий преодолению развивающимися странами «цифрового разрыва». Позднее она отошла на второй план в связи с учреждением аналогичной группы в ООН, которой были переданы ее функции.

После Мидранды ООН и МСЭ совместно выступили с инициативой созыва Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Эта идея была одобрена Полномочной конференцией (ПК) Международного союза электросвязи (МСЭ) (Миннеаполис, США, 1998 г.). В июне 2001 г. Совет МСЭ принял решение о проведении первого этапа ВВУИО в Женеве 10—12 декабря 2003 г. и второго — в Тунисе в 2005 г.

В декабре 2001 г. ГА ООН одобрила консенсусом резолюцию № 56/183 о созыве ВВУИО, которая определила основные организационные аспекты подготовки к этому крупнейшему международному форуму. Встречу планируется созвать под патронажем Генерального секретаря ООН, а МСЭ поручена ведущая роль в ее подготовке в сотрудничестве с заинтересованными учреждениями ООН и другими международными организациями и принимающими странами. Проработка повестки дня Встречи, проектов ее итоговых документов и правил процедуры возложена на межправительственный Подготовительный комитет открытого состава. Резолюция предлагает правительствам обеспечить как можно более высокий уровень своего представительства на ВВУИО.

1—5 июля 2002 г. в Женеве состоялась первая сессия межправительственного Подготовительного комитета ВВУИО, на которой обсуждались правила процедуры, в том числе формат участия частного сектора и гражданского общества в подготовке

ВВУИО и в самом саммите, а также перечень вопросов, что должны быть рассмотрены на Встрече.

Государства-участники изучили внесенные непосредственно на сессии предложения к перечню тем для самого саммита. При этом российская делегация отстаивала включение в него вопроса о международной информационной безопасности. После напряженных дискуссий были одобрены правила процедуры для подготовительных мероприятий и Встречи.

Важная роль в подготовке саммита отведена региональным конференциям, проводимым под эгидой соответствующих комиссий ООН. Эти конференции должны определить подходы стран регионов к формированию ГИО с учетом их собственных интересов, потребностей и приоритетов.

Состоялись уже четыре региональные конференции, а также две субрегиональные Бишкекско-Московская (БМК) и Западно-азиатская конференции. Они явились крупными политическими событиями для стран соответствующих регионов. Россия участвовала в БМК (первый этап – Бишкек, 9–11 сентября, второй – Москва, 23–24 октября 2002 г., Киргизия и Россия – председатели стадий этого форума), Общеевропейской (Бухарест, 7–9 ноября 2002 г.) и Азиатско-Тихоокеанской (Токио, 13–15 января 2003 г.) региональных конференциях по подготовке ВВУИО.

В субрегиональной БМК по информационному обществу участвовали представители правительств, деловых и научных кругов, а также гражданского общества из десяти стран, главным образом СНГ. Они единодушно поддержали постановку в центр ГИО человека со всем многообразием его интересов, сохранение культурного и лингвистического разнообразия информационного общества, учет специфического географического положения стран субрегиона, дальнейшее развитие научных исследований и подготовку квалифицированных кадров в области ИКТ, привлечение сюда инвестиций.

В разделе итоговой резолюции БМК по вопросам международной безопасности и стабильности были отражены подходы, одобренные государствами-членами МСЭ, включая страны СНГ, на Полномочной конференции Союза в 2002 г. в Марракеше (Марокко).

Как в Общеевропейской, так и в Азиатско-Тихоокеанской региональных конференциях по подготовке к ВВУИО, проводившихся на уровне отраслевых министров, участвовали делегации 47 стран, а также сотни представителей международных организаций, частного сектора и гражданского общества. Россия была

избрана одним из вице-председателей Общеевропейской конференции. Глава нашей делегации выступил с докладами в Бухаресте и в Токио, а также руководил одним из семинаров в Бухаресте. Россия добилась от японских организаторов статуса полноправного члена (а не наблюдателя, как первоначально было предложено), что позволило ей развернуть активную работу на АТРК (США, например, так и остались наблюдателем).

Принятые в Бухаресте и Токио итоговые документы в значительной мере базируются на идейном аппарате Окинавской хартии. Вместе с тем в Токийской декларации более развернуто, чем в Бухарестской, представлен социальный аспект ГИО, солидное внимание уделено преодолению «цифрового разрыва», помощи развивающимся странам.

В итоговых документах всех трех конференций благодаря активным действиям российской делегации отражены приоритеты позиции России, касающиеся поддержания международной стабильности и безопасности, создания центров коллективного доступа к ИКТ, его обеспечения к сетям в отдаленных и труднодоступных районах. В состав отечественных делегаций в Бухаресте и Токио, возглавлявшихся первым заместителем министра связи и информатизации, вошли также представители МИД, научных кругов и общественных организаций.

Российская межведомственная делегация, участвующая почти на всех стадиях международной подготовки, активно влияет на формирование концепции Встречи.

17—28 февраля 2003 г. в Женеве состоялась вторая сессия межправительственного Подготовительного комитета ВВУИО. Ее основная задача — составление первоначального проекта декларации и плана действий, которые должны быть одобрены главами государств и правительств на первом этапе саммита.

Россия считает, что на саммите должны быть рассмотрены не только технологический и экономический, но и политические аспекты формирования ГИО, включая вопросы международной стабильности и безопасности, обеспечения национального суверенитета, борьбы с международным терроризмом и криминалом в сфере ИКТ. Кроме того, на Встрече должны приниматься во внимание интересы всех групп стран.

Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий, их многообещающие в политическом, экономическом, социальном и культурном планах возможности заставили многие крупные международные организации, в том числе специализированные учреждения ООН, включить ИКТ в сферу своих действий.

Международные организации в сфере глобального научно-технологического прогресса

Организация Объединенных Наций, будучи универсальной по составу и всеобъемлющей по мандату, — важнейший международный орган, определяющий политический облик глобального информационного общества. В рамках ООН формируются базовые принципы и цели международного сотрудничества, его правовая основа. Именно она решила провести Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам информационного общества, одобрив резолюцию ГА № 56/183 от 21 декабря 2001 г.

ООН имеет первостепенное значение для решения проблемы обеспечения международной информационной безопасности (МИБ). В течение ряда лет главная работа на этом направлении была сосредоточена на продвижении и развитии инициированной Россией резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», ежегодно принимаемой ГА ООН консенсусом (последняя одобрена 30 декабря 2002 г.). В итоге для анализа существующих и потенциальных угроз в области информационной безопасности и возможных совместных мер по их устранению в 2004 г. будет созвана международная группа правительственных экспертов. Ее конечной целью могло бы стать принятие соответствующей международной конвенции.

В ООН идет работа и над другими аспектами информационной безопасности. 20 декабря 2002 г. ГА одобрила без голосования резолюцию № 57/239 «Создание глобальной культуры кибербезопасности» (ГКК), одним из соавторов которой была Россия. В преамбулу включены ссылки на резолюции ГА ООН по МИБ и борьбе с преступным использованием ИКТ, что указывает на многогранность проблемы информационной безопасности и наличие связи между ее различными аспектами. Государствам-членам и международным организациям предлагается учитывать необходимость ГКК и прилагаемый к резолюции перечень «элементов», затрагивающих ряд положений, на основе которых должна обеспечиваться безопасность сетей — от этики и демократии до ответственности и управления обеспечением безопасности, — в их будущей работе на этом направлении и при подготовке к ВВУИО.

ООН находится в авангарде усилий по решению комплекса вопросов гуманитарного и социально-экономического характера, связанных с информатизацией и использованием ИКТ.

В 2000 г. *Экономический и Социальный Совет ООН* заявил, что эта организация могла бы сыграть решающую и уникальную роль в преодолении «цифрового разрыва» и обеспечении связи между информационно-коммуникационным сообществом и развивающимися странами. Для реализации этих подходов Совет принял решение об учреждении под эгидой Генерального секретаря ООН Целевой группы ООН по информационно-коммуникационным технологиям, которая была создана в ноябре 2001 г. Ее основная цель – поиск путей наилучшего использования ИКТ для осуществления Декларации тысячелетия, в частности, для искоренения бедности и обеспечения развития. Россия активно участвует в работе Группы.

17–18 июня 2002 г. в Нью-Йорке состоялось двухдневное заседание 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященное использованию ИКТ в целях развития, в котором участвовала и наша делегация. Во время дискуссий сформировался общий консенсус в отношении потенциала ИКТ в том, что касается поощрения устойчивого роста, борьбы с нищетой, укрепления демократического правления и преодоления различных видов «цифрового разрыва». ИКТ были оценены участниками сессии как стратегический инструмент достижения целей в развитии на рубеже тысячелетий, а ГА – как наиболее универсальный и представительный орган системы ООН, являющийся форумом для разработки значимых, ориентированных на конкретные действия и скоординированных мероприятий международного сообщества по преодолению «цифрового разрыва», способствующий, тем самым, реализации целей, зафиксированных в Декларации тысячелетия.

Третий блок проблем, непосредственно относящийся к ИКТ и инфосфере, который курирует ООН, включает в себя нормотворческую деятельность, чья актуальность особо возросла из-за борьбы мирового сообщества с международным терроризмом и преступностью.

4 декабря 2000 и 19 декабря 2001 г. ГА ООН одобрила продвигавшиеся США и другими развитыми странами резолюции № 55/63 и 56/121 под общим названием «Борьба с преступным использованием информационных технологий», направленные на создание правовой основы для этой цели. Россия поддержала эти документы. Она также проголосовала за резолюцию № 1373 (2001), принятую СБ ООН в связи с известным крупномасштабным терактом против США. В этом документе, наряду с другими мерами по борьбе с терроризмом, содержится призыв к

государствам-членам к организации и ускорению обмена информацией, в том числе об использовании террористами коммуникационных технологий.

Другие органы ООН и ее специализированные учреждения занимаются более конкретными задачами применительно к ИКТ и процессам информатизации. Центральную роль среди них играет *Международный союз электросвязи* (МСЭ).

МСЭ – одна из самых представительных международных организаций, насчитывающая 189 государств, а также более 650 неправительственных, главным образом деловых, структур. Неправительственные объединения являются только членами секторов, но не МСЭ в целом, а решения принимаются странами-участницами Союза. В его компетенцию входят: регистрация частотных присвоений и связанных с ними позиций геостационарных спутников; разработка рекомендаций по техническим, эксплуатационным и тарифным аспектам наземной и космической связи, равно как и стандартов ИКТ и телекоммуникационных услуг; регулирование использования радиочастотного спектра; координация технической и финансовой помощи различным странам в области телекоммуникаций, многие другие жизненно важные для мировой электросвязи функции. Деятельность МСЭ подкрепляется работой проводимых под его эгидой мероприятий: полномочных конференций Союза; всемирных конференций по развитию и стандартизации электросвязи; глобальных форумов по политике в области электросвязи; ассамблей, всемирных и региональных конференций радиосвязи.

Государства представлены в МСЭ национальными администрациями связи. От имени России в этом качестве выступает Министерство РФ по связи и информатизации. В вопросах, выходящих за рамки ведомственных, Минсвязи сотрудничает с МИД России.

Для России членство в МСЭ важно по политическим, экономическим и научно-техническим соображениям. Речь идет прежде всего о сохранении выделенного нам спектра частотных присвоений, обеспечивающих нормальную работу наземных и космических сетей связи и вещания, а также навигационных систем; защите отечественных интересов при разработке норм и рекомендаций в сфере электросвязи; недопущении снижения статуса государств-членов в условиях вовлечения в деятельность МСЭ неправительственных структур; получении информации, в том числе на русском языке, о передовых технологиях и оборудовании.

Российские представители активно отстаивают интересы государства в перечисленных областях, включая равноправное с другими официальными и рабочими языками использование русского языка в документах и в работе органов МСЭ. РФ в сотрудничестве с рядом иных государств (Индией, Италией, Китаем, США) удается сохранять межгосударственный статус МСЭ как специализированного учреждения ООН.

Решаемый МСЭ комплекс задач, представительный характер и структура позволяют ему быть координатором построения ГИО и создания глобальной информационной инфраструктуры, охватывать почти все стороны мировой информатизации.

Роль МСЭ центральна в подготовке Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Его генеральный секретарь возглавляет созданный под эгидой Генерального секретаря ООН Комитет высокого уровня (КВУ) по подготовке ВВУИО, включающий его представителя и глав специализированных учреждений ООН и координирующий деятельность различных организаций системы ООН по подготовке Встречи. На главу МСЭ возложена ответственность за изыскание средств на финансирование подготовительного процесса и проведение саммита. Подготовка к саммиту – один из ключевых вопросов проходящих в рамках МСЭ международных форумов.

Так, в марте 2002 г. в Стамбуле МСЭ провел Всемирную конференцию по развитию электросвязи, на которой вопрос преодоления «цифрового разрыва» занял центральное место. Конференция приняла Стамбульскую декларацию и План действий по преодолению «цифрового разрыва». Последний – это комплексная программа обеспечения внедрения на справедливой и устойчивой основе экономически доступных информационно-коммуникационных сетей и услуг, ставшая частью вклада (предложений) МСЭ в подготовку ВВУИО, одобренного на Полномочной конференции Союза, проводившейся в Марракеше в сентябре-октябре 2002 г.

Международная организация по стандартизации (ИСО) и *Международная электротехническая комиссия* (МЭК), не принадлежащие к «семье» ООН, наряду с МСЭ, относятся к ключевым организациям мирового уровня, занимающимся стандартизацией в сфере телекоммуникаций. Россия, представленная в ИСО и МЭК Госстандартом и МИД, играет в них заметную роль.

Свое участие в разработке концепции ГИО эти две международные организации осуществляют в рамках совместной специальной рабочей группы, основная задача которой – создание

значительной части базы стандартов, нужных при формировании глобальной информационной инфраструктуры. Они выполняют стратегическую роль в становлении глобальной информационной инфраструктуры, так как позволяют обеспечить техническую совместимость и в известной мере безопасность оборудования и информационных систем, а также качество информационно-коммуникационных услуг.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) предпринимает усилия по решению проблем соблюдения прав защищаемых ею объектов и в контексте формирования ГИО. Во второй половине 1990-х гг. в рамках ВОИС обсуждались вопросы прав на компьютерные программы и передачу данных по информационным сетям.

Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) уполномочена государствами-членами, помимо хорошо известных ее задач, рассматривать этические, социально-культурные, лингвистические и правовые стороны ГИО, или инфоэтику современных отношений, построенных на использовании ИКТ, содействовать свободному обмену идеями, а также международному сотрудничеству в сфере коммуникаций, информации и информатики в целях сокращения разрыва в этих областях между развитыми и развивающимися странами. ЮНЕСКО предоставляет трибуну для обсуждения международной политики и основных принципов действий по сохранению информации и обеспечению всеобщего доступа к ней, участию всех людей в формирующемся глобальном информационном обществе, этических, правовых и социальных последствий разработки ИКТ. Помимо ряда специализированных программ, содействующих развитию человеческих и технических ресурсов и передаче ИКТ развивающимся странам, ЮНЕСКО занимается также проблемами смыслового содержания информационных сетей. Россия, являясь членом Исполнительного совета ЮНЕСКО, участвует в обсуждении и принятии решений по этим вопросам в рамках мандата ЮНЕСКО.

Всемирная торговая организация (ВТО) активно участвует в разработке рыночных основ ГИО путем организации переговоров по созданию нормативно-правового пространства в области торговли услугами в телекоммуникационном секторе мирового хозяйства. Потенциально именно ВТО объективно обладает наибольшими возможностями для «продавливания» окончательной методики внедрения экономических параметров ГИО. Сейчас этот процесс приобретает форму переговоров по линии

ВТО – МСЭ и ВТО с отдельными странами. Особую актуальность с конца 1990-х гг. в рамках переговоров в ВТО приобрел вопрос о налогах в электронной торговле.

Вопрос о телекоммуникациях обсуждался в 2002 г. на переговорах о вступлении России в ВТО, в которых участвуют также представители Минсвязи и МИД.

Использование ИКТ в целях развития – одна из ключевых областей деятельности *Конференции ООН по торговле и развитию* (ЮНКТАД) и *Программы развития ООН* (ПРООН). ЮНКТАД ведет аналитическую работу в области электронной торговли и развития. Она создала пункт доступа через Интернет к постоянно обновляемой информации о лучших способах оценки, передачи, адаптации и освоения технологий, а также осуществляет ряд специализированных ИКТ-проектов по налогообложению, логистике, обеспечению деловой информацией малых и средних предприятий.

Целый ряд ИКТ-проектов осуществляет ПРООН. Детище ПРООН – Служба ООН по информационным технологиям (ЮНИТеС) – направляет добровольцев из любой страны, готовых отдать свои знания и время для осуществления цифровой революции в развивающихся странах. ПРООН также сотрудничает с негосударственными фондами и компаниями для реализации инициатив в сфере ИКТ в развивающихся странах.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) осуществляет инициативу Генсека ООН по преодолению «цифрового разрыва» в охране здоровья, выдвинутую им в сентябре 2002 г. как часть плана действий по реализации Декларации тысячелетия ООН. В рамках Международной информационной сети здоровья, поддерживаемой ВОЗ для обеспечения равного доступа к соответствующей информации через Интернет, работа ведется прежде всего по приоритетным программам здравоохранения различных сообществ, стран и регионов.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) использует технологии дистанционного обучения для создания своих учебных центров в наименее развитых странах, в частности, в целях пропаганды использования ядерной науки и технологий для различных мирных целей и для содействия их передаче развивающимся странам-участницам.

Теперь о системе *специализированных международных межправительственных организаций* (МПО) *спутниковой связи.* В 1960–1980-е гг. были подписаны межправительственные соглашения о создании целой плеяды международных организа-

ций, предоставляющих услуги спутниковой связи для различных целей: Международной организации спутниковой связи «Интелсат», Международной организации морской спутниковой связи «Инмарсат», Европейской организации спутниковой связи «Евтелсат», Международной организации космической связи «Интерспутник», а также об учреждении гуманитарной Международной программы КОСПАС-САРСАТ.

К объединению усилий государств-участников подтолкнули достижения СССР и США в освоении космического пространства, потребность в новейших и более совершенных средствах связи (в том числе для спасения терпящих бедствие людей), стремление разделить бремя расходов на дорогостоящие и требующие весьма крупных капиталовложений, но обеспечивающие высокую рентабельность космические проекты.

Представительство интересов нашего государства в этих МПО было возложено правительством на Минсвязи («Интелсат», «Евтелсат» и «Интерспутник») и Минтранс («Инмарсат» и КОСПАС-САРСАТ), координирующие свое участие в этих организациях с МИД России.

В условиях неготовности государств-членов предоставить средства для масштабных инвестиций (несколько миллиардов долларов) в мобильную спутниковую связь, а также из-за курса западных стран на либерализацию телекоммуникационных рынков «Интелсат», «Инмарсат» и «Евтелсат» в 1999—2001 гг. приватизировали свою коммерческую деятельность.

Приватизации предшествовали длительные переговоры, шедшие большую часть последнего десятилетия XX в., и разработка соответствующих многосторонних договорных актов. Российским межведомственным делегациям удалось закрепить за отечественными участниками доли в капиталах учреждаемых на основе прежних МПО компаний, соответствовавшие финансовому вкладу нашего государства.

В итоге каждая из этих трех организаций разделилась на независимую коммерческую компанию и собственно межправительственную организацию, в ведении которой остались функции надзора за соблюдением приватизированной компанией ранее установленных общественно важных принципов ее деятельности и обязательств. Россия в лице упомянутых министерств, включая МИД, участвует в работе сохранившихся межправительственных организаций, среди которых выделяется *Международная организация подвижной спутниковой связи* (ИМСО) — наследница межправительственных функций «Инмарсат». Она надзирает за вы-

полнением компанией «Инмарсат» обязательств по разработанному в ходе переговоров о приватизации Соглашению об общественных службах связи, в первую очередь за обязательством по обеспечению услуг спутниковой связи для Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности (ГМССБ). ИМСО ежегодно представляет доклад в Международную морскую организацию (ИМО).

Кроме того, созданная на последней Ассамблее ИМСО (Лондон, сентябрь 2002 г.) рабочая группа, в состав которой входит и Россия, представленная в ней межведомственной делегацией Минтранса и МИД, изучает предложение Дании о заключении соглашения по предоставлению услуг для ГМССБ. В случае его реализации авторитет ИМСО заметно возрастет.

Приватизированные компании «Интелсат», «Евтелсат» и «Инмарсат» остаются крупными игроками телекоммуникационного рынка. Государства уже не влияют на их коммерческую деятельность, но правительства заинтересованы как в росте доходов национальных акционеров этих компаний, так и в сотрудничестве различных национальных производителей оборудования и услуг по совместным их проектам.

Так, в России находится станция управления группировкой спутников связи «Евтелсат». В апреле 2000 г. отечественной ракетой-носителем «Протон» в интересах «Евтелсат» был успешно запущен спутник российско-французского производства. В декабре 2001 г. руководство «Интелсат» решило поручить запуски двух новых телекоммуникационных спутников в 2003 г. совместным предприятиям, созданным с участием наших компаний.

Международная организация космической связи (МОКС) «Интерспутник», располагающая группировкой российских спутников (но не владеющая ею), остается межправительственной организацией. Однако в ней также происходят перемены. На последней XXXI сессии Совета «Интерспутник», состоявшейся в ноябре 2002 г. в Гаване, было принято решение о вступлении в силу поправок к базовому соглашению о создании МОКС «Интерспутник», в соответствии с которыми коммерческая деятельность организации становится прерогативой операторов.

Международная программа КОСПАС-САРСАТ существует на основе межправительственного соглашения и носит исключительно гуманитарный характер: ее международная спутниковая система передает координаты терпящих бедствие на море, суше или в воздухе спасательным службам заинтересованных стран. За прошедшие годы к государствам-учредителям (СССР/Россия,

США, Канада, Франция), принявшим на себя обязательства по поддержанию космической и наземной составляющих системы, присоединились еще 31 страна и две организации, участвующие в обеспечении наземной инфраструктуры. Прорабатываются возможности сотрудничества Программы с космическими навигационными системами GPS (США), ГЛОНАСС (Россия) и «Галилео» Евросоюза. КОСПАС-САРСАТ координирует свою деятельность с ИМО, ИКАО, МСЭ. Основной итог деятельности Программы — спасение с ее помощью более 14 тыс. человек. МИД России осуществляет надзор за деятельностью Программы в рамках возложенных на него функций по координации внешней политики, участвует в работе ее руководящего органа и вообще в решении политических вопросов.

В последнее время в ИМО обсуждаются проблемы борьбы с вооруженным захватом судов в террористических и пиратских целях. Морское межправительственное «ведомство» предлагает ИМСО и КОСПАС-САРСАТ изучить возможности сотрудничества на этом направлении.

В связи с приватизацией роль межправительственного компонента в этих международных организациях спутниковой связи заметно снизилась, но сейчас значение политической составляющей в работе созданных на их месте новых международных структур возрастает.

К вопросам применения ИКТ в условиях спасательных операций проявляет интерес ООН.

В июне 1998 г. на дипломатической конференции, проводившейся в Финляндии, в рамках объявленного ООН Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (1990—2000), была принята *Конвенция Тампере* о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций *по оказанию помощи.* Конвенцией определен механизм обеспечения государств, пострадавших от бедствия, новейшими средствами связи для скорейшей ликвидации его последствий при полной добровольности оказания и получения помощи. Этот многосторонний документ выводит на международный уровень использование новейших специализированных технологий борьбы с катастрофами, чему Россия придает большое значение.

Наша страна была представлена в Тампере межведомственной делегацией во главе с послом России в Финляндии и эта Конвенция подписана Россией 14 марта 2002 г.

23 сентября – 18 октября 2002 г. в Марракеше состоялась *Полномочная конференция* (ПК) МСЭ с участием 1,5 тыс. делегатов из 144 стран. Россия была избрана на пост вице-председателя ПК. Эта Конференция подвела итоги работы Союза за прошедший 4-летний период; одобрила стратегический и финансовый планы; обсудила вопрос о сроках внесения поправок в Устав и Конвенцию МСЭ; одобрила его предложения к декларации принципов и плану действий, которые, как предполагается, должны быть приняты главами государств и правительств на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества; провела выборы руководящих органов МСЭ.

В ходе Конференции из-за серьезных различий в подходах развивающихся и развитых стран к основным проблемам развития мировой электросвязи и информатизации возникли разногласия при рассмотрении таких вопросов, как размер национальных взносов в бюджет МСЭ, степень вовлеченности государства и частного сектора в регулирование международной электросвязи, направления преодоления разрыва в применении цифровых технологий в связи и др. В политическом ракурсе обсуждалась проблема обеспечения равенства всех (включая русский) уставных языков Союза.

Центральным вопросом ПК была подготовка к предстоящему всемирному саммиту по информационному обществу. Высший форум Союза одобрил его предложения к декларации принципов и плану действий ВВУИО, приняв соответствующую резолюцию. Конференция утвердила относящиеся к сфере компетенции МСЭ принципы, которые могли бы войти в декларацию: обеспечение права на информацию и знания; содействие универсальному доступу по приемлемым расценкам; укрепление международного сотрудничества; создание стимулирующей обстановки; развитие человеческих ресурсов; содействие языковому многообразию и культурной самобытности; повышение безопасности информационных и коммуникационных сетей; совершенствование доступа к рынку, в особенности в отношении продуктов и услуг из развивающихся стран; решение глобальных задач.

В предложениях к плану действий устанавливаются три основные цели: обеспечение доступа к ИКТ для всех; использование ИКТ как инструмента экономического и социального развития, достижения целей в этой области, указанных в Декларации тысячелетия, принятой ООН в 2000 г.; доверие и безопасность при использовании ИКТ. Под последней понимается формирование информационного общества в обстановке доверия

всех заинтересованных сторон. ПК признала существование опасений, что ИКТ могут использоваться для целей, не совместимых с задачами обеспечения международной стабильности и безопасности, и необходимость предотвращения использования информационных ресурсов и технологий для преступных и террористических действий. В связи с этим Конференцией предлагаются для обсуждения в ходе процесса подготовки к ВВУИО такие меры, как рассмотрение существующих и потенциальных угроз для безопасности информационных и коммуникационных сетей; вклад МСЭ в рамках его компетенции в реализацию усилий ООН по оценке состояния информационной безопасности, разработке методов борьбы и созданию организаций оперативного реагирования на случаи нарушения безопасности; рассмотрение вопроса о разработке (в долгосрочной перспективе) международной конвенции по безопасности в среде информационных сетей и сетей связи и др.

Принятие этого раздела следует отнести к серьезной победе российской дипломатии. Впервые точка зрения международного сообщества (Союз объединяет 189 государств-членов, а на ПК присутствовали представители 144 из них) на информационную безопасность, включая ее международный аспект, была изложена в столь развернутом виде в резолюции высшего форума крупнейшей межправительственной международной организации системы ООН. Это стало возможным благодаря конструктивному сотрудничеству с Россией по данному вопросу многих государств.

Большого успеха Россия добилась и на выборах в руководящие органы МСЭ. Россия была вновь избрана в его Совет, а директором Бюро сектора радиосвязи стал отечественный представитель, убедительно победивший (83 из 144 голосов) в острой конкурентной борьбе с кандидатами от Великобритании, Италии и Ирана. Россия впервые заняла в МСЭ столь крупный пост. Избранию нашей страны в Совет и ее кандидата на пост директора предшествовала длительная целенаправленная совместная работа Минсвязи и МИД РФ, дополненная гибкой тактикой ее делегации по продвижению наших кандидатур в ходе Конференции.

* * *

Научно-техническая революция, свидетелями и участниками которой мы являемся, особенно в последнее десятилетие, открывает новую главу в развитии человеческого общества. Современные технологии преобразующе влияют на все сферы его жизне-

деятельности — экономику, политику, безопасность, социальную сферу, науку, культуру, образование и досуг. Взаимодействие различных стран и регионов в освоении и применении результатов НТР, включая информационно-коммуникационные технологии, становится одной из самых динамичных и многообещающих сфер международного сотрудничества.

Новые явления в жизни мирового сообщества, обусловленные интенсивным проникновением НТР во все сферы жизни, изменения, которые технологии влекут за собой в привычных понятиях и подходах, явились для наших современников неотъемлемой частью мировой политики и практики, делают еще более очевидной значимость научно-технического направления внешней политики России.

В политическом плане это направление является мощным фактором укрепления авторитета России на мировой сцене; в экономическом — серьезным бюджетным источником. Международное научно-технологическое сотрудничество служит эффективным инструментом реализации президентского курса, который в качестве приоритета для будущего России предусматривает ее интеграцию в мировое цивилизованное содружество наций.

Литература

Бабаев Н. С., Адамов Е. О., Рыжов М. Н., Соболев Н. А. МАГАТЭ. — М., 1997.

Информационные вызовы национальной и международной безопасности / Под ред. Ю. В. Федорова, В. Н. Цыгичко. — М., 2001.

Контроль над вооружениями и военной деятельностью: Справочник. — М., 2001.

Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III: документы и материалы. — М., 2000.

Крутских А., Нигков В. Научно-технологическое направление российской дипломатии. — Международная жизнь. — 2002. — № 12.

Наука и высокие технологии России на рубеже третьего тысячелетия. — М., 2001.

Сагиева Г. С., Чаусова Л. С. Законодательство в научно-технической сфере. — М., 2000.

Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. — М., 2000.

Сотрудничество во имя глобальной безопасности // Научные записки ПИР-Центра / Под ред. Ю. В. Федорова. — 2002. — № 19.

Супертерроризм // Научные записки ПИР-Центра / Под ред. Ю. В. Федорова. — 2002. — № 20.

Ядерное нераспространение / Под ред. В. А. Орлова, И. А. Ахтамзяна. — М., 2002. Т. 2.

Глава 9

ИНТЕРНЕТ В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ: ФОРМЫ И ВЫЗОВЫ

Д. Н. Песков

Развитие интернет-пространства

Распространение Интернета во второй половине 1990-х гг. в большинстве стран мира создало условия для организации принципиально новых способов коммуникации в политике, науке, бизнесе, повседневном общении и развлечении. Сеть стала сильнейшим стимулятором для традиционных структур, обеспечивающих воспроизводство вышеперечисленных сфер. Интернет также очень быстро вырос в средство формирования глобального общества и, следовательно, новый фактор мировой политики, превратился в объект международных отношений и их опосредованный раздражитель.

Принципиально важен контекст коэволюции Интернета и мировой политики. Очевидно, что сегодня в Интернете мы наблюдаем лишь первые проявления будущего общества с чертами современности, отличающимися от сегодняшних.

Во время своего зарождения Интернет был прежде всего технологией, способом и типом коммуникации. Исторический опыт человечества показывает тесную зависимость между появлением новых видов коммуникации и изменениями политико-социальной организации общества. Возникновение колеса, письменности, железной дороги, телеграфа, телефона, радио, телевидения каждый раз вносило серьезные новации в политическую организацию общества. При одновременном воздействии нескольких новшеств изменения происходили еще быстрее и были радикальнее. Признавая Интернет изобретением, как минимум равнозначным телефону или радио, мы должны ожидать не менее масштабных изменений[1] в устройстве общества XXI в. Со времени внедрения Всемирной Паутины в повседневную жизнь прошло менее десяти лет, а принципиальные изменения в ее структуре, продолжающие повышать эффективность и скорость коммуникации, происходят быстрее, чем это отслеживают аналитики. Очевидно, что политические преобразования в традиционных структурах менее динамичны, чем аналогичные изменения в интернет-пространстве. При невозможности теоретического анализа интернет-процессов в реальном масштабе вре-

мени, мы вполне способны отслеживать перемены в «обществе офлайна».

Сам по себе Интернет — сложный феномен, не сводимый к одному определению. У него множество граней, включающих в себя технические, социальные и политические аспекты. Здесь и далее под терминами «интернет-пространство», «Интернет» мы будем понимать *совокупность сетевых отношений, социальных институтов, технологий и технических средств*, связанных внутри себя и друг с другом с помощью *компьютерно-опосредованных линий*, а также характеризуемых *единым временем и пространством с особыми характеристиками*.

В таком расширенном толковании Интернет включает в себя социальную действительность, претендуя не только на виртуальность, но и на часть традиционно понимаемой «реальности», в том числе на совокупность социальных и технологических сетей. Интернет приходит к своему дословному толкованию — «межсетевое пространство». Когда тот или иной социальный либо политический институт задействует сетевой принцип коммуникации на основе компьютерных технологий, он начинает входить в интернет-пространство. Интернет фактически становится местом пересечения всех сколько-нибудь крупных сетевых организаций. Помимо «физических» различий, сетевая организация подразумевает иное предназначение личности в организации, иную политическую роль отдельного человека. Предельным требованием к сетевой эффективности является возможность получения и распространения информации, включая информационное действие, в любом месте в любое время в любом объеме. Достижение этого критерия означает наступление эпохи «информационного общества», новой современности. Каждый участник сети получа-

[1] Технологические революции второй половины XX в., сменяя друг друга, перешли сегодня в стадию непрерывного экспоненциального роста, приближаясь к точке перелома. Такой рост не может длиться бесконечно, и за многочисленными новшествами в технологиях последуют не менее масштабные социальные изменения. Новые технологии коммуникации позволяют создать принципиально иные социальные формы. Они уже появились на уровне Интернета и неизбежно возникнут в повседневном мире, как только большая часть общества будет способна эффективно использовать возможности коммуникации XXI в. Это вопрос одного — двух поколений. Сверх того, единственным ограничителем беспрерывного технологического роста могут явиться лишь новые социальные образования. Значит, их роль вполне диалектична: в то время как новые социальные формы — прямое следствие технологической революции, они же должны ограничивать технологический рост и его риски. Прежние институты не в состоянии адекватно реагировать на всесторонние неупорядоченные вызовы современности.

ет в свое распоряжение все ресурсы данной сетевой организации, становится ей равен. Сетевой организацией может называться организация, которая дает своему члену возможности субъекта, в том числе политического. В этом смысле понимание Интернета исключительно как технического средства коммуникации или совокупности компьютеров и проводов устарело, мешает обществу осознать и использовать возможности интернет-пространства.

Интернет охватывает всю область политических коммуникаций в современном социуме, видоизменяя и устанавливая их новые принципы. Ценность сети возрастает пропорционально квадрату численности ее пользователей («закон Меткафа»). На практике это означает, что при росте числа пользователей Интернета с 500 миллионов до одного миллиарда ценность Интернета и его возможностей возрастет в четыре раза.

Современное состояние интернет-пространства, заложенные в нем политические принципы во многом обязаны истории появления и развития технологий, на которых основан Интернет. В начале 1960-х гг. руководство США было крайне обеспокоено тем, что СССР начал ликвидировать свое отставание в военно-технической гонке. Территория США оказалась практически беззащитна перед угрозой применения советских баллистических ракет с ядерными зарядами. Для обеспечения стратегической управляемости в случае ядерной войны в США было создано Агентство перспективных проектов (Advanced Research Project Agency — ARPA, впоследствии DARPA). Одним из первых проектов агентства становится разработка новой устойчивой архитектуры управления командными центрами с использованием компьютеров. Теоретическое решение данной задачи состояло из трех основных принципов, которые впоследствии стали основой Интернета: каждый узел сети соединен с другими так, что от него исходят несколько каналов информации; при этом каждый узел сети рассматривается как потенциально уязвимый; информация передается пакетами, которые в случае потери связи или уничтожения соседнего компьютера перенаправляются по любому другому доступному каналу. Таким образом достигалась управляемость и выживаемость системы. Как предположили аналитики из американского исследовательского центра РЭНД, в случае ядерной атаки уничтожение одного или нескольких командных центров позволяло в целом сохранить военную инфраструктуру и нанести ответный удар. Путь к действительному созданию такой системы оказался достаточно долгим. В августе 1962 г. ученый из Массачусетского технологического института Дж. Ликлайдер

предложил концепцию «Галактической сети» (Galactic network), в октябре он же возглавил исследовательскую компьютерную группу ДАРПА. К 1968 г., с учетом параллельных исследовательских проектов в РЭНД и других организациях, США вплотную подошли к созданию первой компьютерной сети, получившей название «ARPANET». 1968 г. был богат на события, впоследствии повлиявшие на современное состояние Интернета и общества в целом. События касались социальной, технологической и научной сфер человеческой жизни. Студенческие революции 1968 г. ознаменовали наступление эпохи социального постмодерна: скандальные лозунги студентов-бунтарей буквально через 10—15 лет стали лозунгами западного общества с присущими ему толерантностью, иронией, цинизмом, всеобщим смешением жанров и симуляцией действительности. Не менее значимыми, хотя и менее заметными тогда были изменения в науке и технологии. В 1969 г. в США появляется уже упомянутая военная сеть «ARPANET»[1]. Третьим событием становится введение профессором Токийского технологического института Ю. Хаяши в научный оборот понятия информационного общества. В 1969 г. Агентство экономического планирования Японии представило доклад «Японское информационное общество: темы и подходы». Два первых события порождают тенденции, которые приводят к утверждению постмодернизма в современном мире, в том числе в мировой политике и международных отношениях, и к созданию глобальной информационной системы Интернета. Научная тенденция изучения проблематики информационного общества с каждым годом все более отклоняется от первых двух тенденций.

Сеть «ARPANET» быстро развивалась, в 1972 г. по ней было отправлено первое электронное письмо, и в начале 1980-х гг. произошла судьбоносная для Интернета передача технологий «ARPANET» из военного в гражданский сектор. Такое решение, совпавшее по времени с быстрым распространением персональных компьютеров в США, приводит к созданию первой сети с потенциалом глобального распространения — сети «Usenet». К 1984 г. относится и первое появление в ней политического сообщения из СССР — по всей видимости, фальшивки, написанной от имени К. У. Черненко. В послании, якобы отправленном из

[1] Сегодня ДАРПА начинает серию новых проектов, направленных на достижение максимально возможной информационной доступности (проект «LifeLog» на сайте http://www.darpa.mil). Реализация проекта означает еще более масштабные изменения в социальной структуре общества, чем те, которые последовали за появлением Интернета.

МГИМО, лидер советского государства разъяснял основы политики мирного сосуществования и призывал пользователей «Usenet» вместе бороться за мир во всем мире. Сеть быстро распространилась (преимущественно в университетской среде) за пределы США, и к 1990 г. достигла территории СССР. В Европе, кстати, существовали альтернативные проекты компьютерных сетей, некоторые из которых достигли общенационального охвата (крупнейшей была сеть «Minitel» во Франции), но по разным причинам они не получили такого развития, как «Usenet», «FIDOnet» и впоследствии Интернет. В СССР развитие интернет-технологий также не осталось вне поля зрения государственных и академических организаций. В конце 1980-х гг. велись активные разработки аналогичной системы для стран СЭВ, однако выбранный курс на разработку системы «с нуля» и ограниченная область применения компьютерных технологий в рамках советской административной системы, привели к тому, что о разработках забыли сразу после распада СССР. Впрочем, в 1990 г. регистрируется домен высшего уровня SU, первоначально принадлежащий студенту из Хельсинки, представлявшему интересы кооператива «Демос». Во время событий августа 1991 г. каналы «Демоса» использовались для передачи сообщений о событиях вокруг российского парламента в Европу и США. Таким образом Интернет впервые стал фактором мировой политики.

В начале 1990-х гг. появилась технология www (world wide web) и первый графический браузер (средство просмотра веб-страниц) «Mosaic». Интернет окончательно приобрел современное состояние.

Сегодня *международная система интернет-пространства* состоит из трех основных частей, обеспечивающих функционирование Интернета.

1. Системы *доменов* и *доменных адресов*, определяющих символическое положение веб-сайтов в интернет-пространстве, его топологию. Домены делятся на общие (*com, net, org, biz, edu*) и национальные (*ru, uk, fr* и т. д.). Для наших целей важно понимать, что система доменов поддерживается только согласием основных провайдеров — организаций, предоставляющих услуги доступа в Интернет. Они добровольно соглашаются следовать стандартам сетевых организаций, управляющих структурой Интернета: IAB (Internet Architecture Board), IETF (Internet Engineering Task Force), ICANN (International Corporation for Assigned Names and Numbers) и Internet Society (ISOC). Ведущая роль в управлении Интернетом принадлежит ICANN, которая контролирует значительную часть

доменного пространства и структуру интернет-протоколов. Эта организация со штаб-квартирой в Калифорнии была создана в 1998 г. по решению правительства США. Структура ее управления зиждется на Совете директоров из 18 человек, половина из которых назначается тремя аффилированными организациями, а вторая избирается на всемирных выборах среди членов ICANN в Интернете. Интересно, что ICANN до сих пор поддерживает домены SU и YU, несмотря на то, что более не существует СССР и Югославии, и отказывается запустить домен EU, который может стать важным фактором консолидации стран Евросоюза. Структура крупнейших организаций, управляющих Интернетом, не является постоянной и часто меняется. Необходимо знать, что в протоколах Интернета имеется возможность создания любых новых доменов и языковых зон, в том числе национальных. Проблема лишь в достаточно большом количестве провайдеров и необходимости добиться от них согласия на поддержку переадресации пользователей на новые доменные зоны.

При реализации ряда сценариев мирового политического развития Интернет может распасться на множество национальных и корпоративных зон, вход и выход из которых будут контролироваться правительствами и новыми акторами мировой политики, например, транснациональными корпорациями (ТНК). Уже сегодня функционируют несколько альтернативных зон, поддерживаемых крупными интернет-провайдерами. Кроме того, в Интернете есть много «темных» и «сумеречных зон». «Темные зоны» невидимы для большинства пользователей; при этом их количество превышает 100 млн адресов и составляет около 5% от общей их численности. В таких зонах расположены по преимуществу сайты военных ведомств США, использующих созданную в годы холодной войны адресную систему «Milnet». Часть сайтов с расширением .mil поддерживается, другая нет. «Сумеречные зоны» Интернета считаются заброшенными и используются хакерами (взломщиками компьютерных систем) и их группами[1].

[1] Архитектура Интернета создавалась в условиях, когда внутри сети существовало доверие к действиям ее участников. В результате разросшийся Интернет несет на себе отпечаток «младенчества» и почти не содержит встроенных механизмов безопасности. Если участник сети (роутер) заявляет, что он владеет блоком адресного пространства, остальная часть Интернета верит ему на слово и адресует к нему весь соответствующий трафик. Значит, можно создать любой сетевой блок и запустить его в Интернет, придав анонимность любой атаке. «Сумеречные зоны», наряду с технологиями подмены авторства («спуфинг») широко используются для ведения войн в интернет-пространстве.

2. Системы *серверов, кабелей* и *спутников*, через которые проходит интернет-трафик. На начало 2003 г. подавляющее большинство системообразующих серверов (по некоторым данным, 9 из 13 самых крупных) находилось на территории США. В конце 2003 г. первый такой сервер появился и на территории России. Это дает Америке *потенциальную* возможность контроля над содержанием (контентом) Интернета. Ситуация во многом повторяется и с кабельной системой. На территории России нет самостоятельной системы обмена трафиком, и отечественный трафик часто идет через зарубежные каналы. Российские сети передачи данных конкурируют или дублируют друг друга, что во многом связано с их ведомственной принадлежностью[1]. Мировая система спутникового обмена данными представлена системами «Iridium», «GlobalStar» и др. Многие из них были сконструированы, исходя из потребностей мобильной связи и передачи телесигнала, глобального позиционирования (американская система «GPS», отечественная «ГЛОНАСС», планируемая европейская «Galileo»), и не всегда приспособлены для передачи интернет-трафика, особенно в части потокового видео- и аудиосигнала.

3. Системы *поисковых механизмов* (англ. *search engines*) и *механизмов извлечения контента* (англ. *data mining*). По оценкам аналитиков, сегодня крупнейшие поисковые системы (Google, Fast, Northern Light, Yahoo!) совокупно индексируют не более 45% от общего количества страниц, размещенных в Интернете. Наиболее популярная и релевантная поисковая система (с механизмом ранжирования индексируемых страниц на основе предпочтений пользователей) — «Гугл» (Google). Технология «Гугл» основана на учете мнения самих пользователей о веб-ресурсах. Существует мнение, что эта система является прообразом государства будущего, не нуждающегося в традиционных средствах подавления. Действительно, с поисковыми системами напрямую связан вопрос о механизмах и сути власти в Интернете. Если представительства той или иной организации в Интернете не «обсчитаны» поисковой системой, то для абсолютного большинства пользователей эта организация не существует. Такая ситуация создает в сети механизмы подавления и контроля отдельных акторов, следовательно, допускает появление «онлайнового» варианта государства. В Интернете действуют совершенно иные ак-

[1] Крупнейшие проекты кабельных систем передачи данных связаны с «Газпромом», РАО ЕЭС и МПС России, что объясняется наличием у них развитой организационной и транспортной инфраструктуры.

торы, нежели в обычном мире, и совокупная мощь отдельной нации-государства, преломленная в интернет-пространстве, значительно уступает возможностям компании «Гугл» или общественного «онлайнового» сообщества, например, связанного с антиглобалистским движением. Исключение, подтверждающее правило, — США, которым доступен частичный институциональный контроль над Интернетом, но при этом их инфраструктура наиболее уязвима. Существует также множество мелких поисковых механизмов и средств индексации и извлечения контента, в том числе представляющих закрытые корпоративные информационные системы и альтернативные пиринговые сообщества[1], такие как «Гнутелла» (Gnutella), «Морфеус» (Morpheus), «Казаа» (Kazaa) и др. Поисковые системы иногда используются для доступа к информации, которая блокирована национальными правительствами. Известна практика закрытия правительством Китая доступа к определенным сайтам, которое так борется с диссидентами. «Гугл» сохраняет копии индексируемых страниц, что позволяет китайским диссидентам получать доступ к сайтам, которые в КНР запрещены. Блокировать подходы к самому «Гуглу» значительно сложнее. Кроме того, существует множество окольных путей доступа к запрещенному контенту, в том числе с использованием пиринговых технологий, разрабатываемых хакерскими группами (например, *«Pick-A-Booty»*).

В России в сфере поисковых систем с «Гугл» конкурирует компания «Яндекс», постепенно перехватившая лидерство у компаний «Рамблер» и «Апорт». «Яндекс» достаточно полно обсчитывает русскоязычные сайты, в том числе находящиеся на территории других стран, очерчивая потенциальные пределы виртуального «пространства Ru», около половины «жителей» которого находятся за пределами России.

4. К системам *гейтов* и *периферийным структурам* относятся системы, для которых приоритетны иные способы коммуника-

[1] Пиринговые технологии (англ. *peer-to-peer*, букв. равный с равным) позволяют напрямую связывать компьютеры пользователей в среде Интернета без обращения к «посреднику» в виде некоего центрального сервера. На основе таких технологий строятся распределенные сети, где каждый узел может одновременно выступать как в роли получателя информации, так и в роли сервера (поставщика информации). На сегодня выделяются четыре основных направления использования данных технологий: 1) для обмена любыми файлами; 2) для задействования вычислительных возможностей множества компьютеров с целью решения сложных задач; 3) для моментальной отправки сообщений пользователями друг другу; 4) для обеспечения групповой работы.

ции, например, передача голоса. Современные системы сотовой связи, начиная со стандарта GSM, позволяют получать и передавать данные, фактически становясь частью Интернета. В результате резко возрастает общее число его пользователей, а значит, и политические возможности использования мобильных технологий. «Быстрые революции» и масштабные студенческие волнения в Югославии, Иране, Грузии и др. в последние 10 лет часто осуществлялись за счет комбинированного использования Интернета и сотовых сетей. Участники событий координировали свои действия с помощью SMS-технологий, обходя кордоны полиции. Похожую тактику используют антиглобалисты. С помощью такого рода сетей осуществляется организация «умных толп», хаотически, но при этом управляемо появляющихся в любом месте, осуществляющих политическую акцию и моментально рассеивающихся. Возможности государств по предотвращению такого рода социальных выступлений резко падают. Фактически происходит обратный перенос технологий Интернета в традиционную социальную среду. Новые стандарты, от *«CDMA-2000»* до *«I-mode»*, позволяют почти полностью интегрировать сотовые сети в структуру Интернета. Гейты, т. е. специальные сервисы, встраивают его в остальные традиционные средства коммуникации: телеграфную связь, почту, телефонию, телевидение, передачу информации о финансовых рынках и т. д., фактически замыкая на себя все виды опосредованной коммуникации человека. Развитие беспроводных сетей стандарта 802.11 и технологии *«VoiceOverIP»* в ближайшие 10—20 лет приведет к окончательной интеграции традиционных коммуникативных каналов и Интернета, создав глобальную информационную среду, удовлетворяющую критерию «любая информация в любом месте в любое время».

Эволюция интернет-технологий в современном мире совпадает с распространением сетевых форм организации жизнедеятельности людей. Такое «ползучее разрастание» сетевых форм — безусловная угроза традиционному пониманию политики как совокупности отношений по поводу власти и вызов привычным политическим институтам, заставляющий их осваивать возможности сетевой организации.

В деятельности политических институтов в Интернете выделяются три основные этапа, которые пересекаются, накладываются друг на друга или идут в обратной последовательности.

Таблица 5

Первый этап	Второй этап	Третий этап
Перенос или дублирование части своих функций в интернет-пространстве	Создание параллельных или новых сетевых структур, обладающих самостоятельными функциями	Обратный перенос, конвертация, встраивание сетевых структур во взаимодействие реальных институтов

Классификация акторов, используя терминологию Интернета, может выглядеть следующим образом.

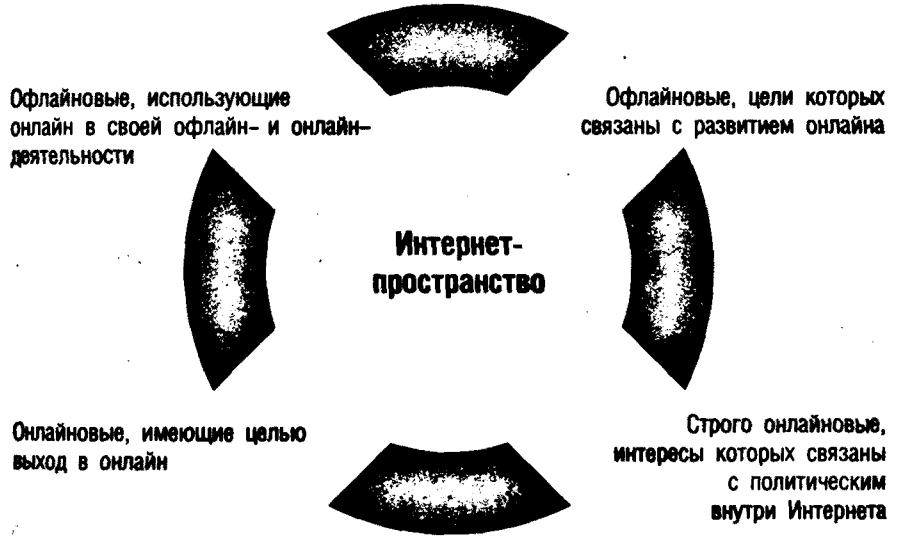


Рис. 1. **Акторы в политическом пространстве Интернета**[1]

Существует различие между актором в Интернете и традиционным субъектом. В Интернете происходит размывание, смещение и «перехват» обычных функций актора. В большинстве случаев провести их четкое разграничение, используя традиционные методы политологии, невозможно. Так, в Интернете политическое действие, с одной стороны, персонализировано, так как индивид получает массу возможностей, доступных в реальной жизни лишь целым институтам. С другой — оно может быть обезли-

[1] Под «онлайном» (англ. *online*) подразумевается виртуальная среда Интернета, существующая в реальном времени; «офлайн» (англ. *offline*) означает традиционное взаимодействие в реальности.

чено (как в случае с применением сетевого компромата) или скрываться за бесконечным количеством «личин» (англ. *nicknames*) актора.

Интернет как пространство, вызов и объект

Применительно к мировой политике можно говорить о трех главных качествах, в которых выступает Интернет.

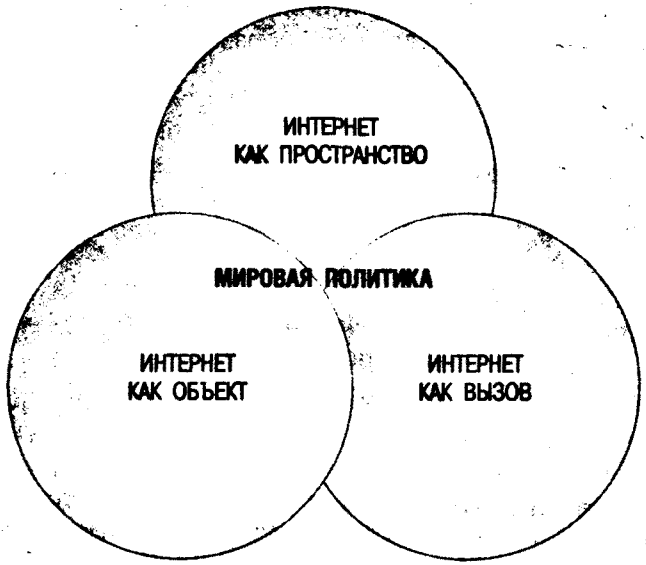


Рис. 2

Интернет как пространство мировой политики подразумевает собственное использование в качестве своеобразного географического поля, отражающего деятельность традиционных политических институтов.

В этом новом пространстве взаимодействуют традиционные и новые акторы, причем последние здесь доминируют, вытесняя государства и признанные международные организации на обочину интернет-политики. Ее ключевые вопросы, или, как их иногда называют, дихотомии Интернета:

— противостояние движения за открытые программные средства (англ. *open source*) и разработчиков закрытого программного обеспечения, прежде всего компании «Майкрософт», — открытость и закрытость;

— противоречия мультимедийных компаний и их ассоциаций, в первую очередь Ассоциации звукозаписывающих компаний, и пользователей пиринговых систем, позволяющих скачивать любые, в том числе музыкальные, файлы, напрямую с компьютера другого пользователя, — платность и бесплатность;

— конфронтация государственных спецслужб и правозащитных организаций — безопасность и приватность;

— противопоставление практик законодательного и программного регулирования — законы и программы[1];

— антагонизм государственного суверенитета и сетевых организаций — запрет и свобода.

Сегодня основные вопросы интернет-политики, значимые для государств, — взаимоотношения с сетевыми организациями, борьба с киберпреступностью и информационные войны.

В первой половине 1990-х гг. многие государства считали, что международные сетевые организации в конфликтных ситуациях представляют собой прямую угрозу национальной безопасности, и пытались (в ряде случаев) действовать прямыми силовыми средствами, однако по большей части безуспешно. С середины 1990-х гг. все сколько-нибудь крупные вновь возникающие социальные организации — это сети, построенные на основе интернет-коммуникации. Применительно к сетевым социальным движениям М. Кастельс выделяет три главные характеристики:

1) все они структурированы вокруг разделяемых культурных ценностей, которые становятся основой для формирования организационной идентичности;

2) они заполняют собой нишу потерявших доверие граждан традиционных политических институтов, таких как партии, профсоюзы и формальные организации гражданского общества;

3) они стремятся к глобальности своего действия, так как именно всепланетарное распространение позволяет им эффективно действовать на локальном уровне.

В мировой политике стоит отметить примеры четырех таких сетей: сеть поддержки сапатистского движения, ставшая одной из

[1] Переходное состояние между законами и программами относится к области «*soft law*» — выработанных на основе перекрестного консенсуса правил. Такой подход гораздо гибче, но требует более сложного согласования в процессе изменения уже имеющихся правил, так как количество участников сетевых процедур при эволюции Интернета растет по экспоненте. Даже при горизонтальной коммуникации необходимы институты согласования и принуждения, хотя бы в форме общественного порицания участников сети, не соблюдающих правила, и их последующего наказания.

основ современного антиглобалистского движения; сеть «Фалуньгунь», китайской религиозной организации с политическими целями; сеть «Аль-Каиды»; сеть движения за запрещение противопехотных мин. В первом случае целью сети было информационное содействие индейскому движению сапатистов (Мексика) во главе с субкомманданте Маркосом, а впоследствии борьба с ТНК и мировыми финансовыми институтами. Во втором — лидер «Фалуньгунь» Ли Хонжи, проживая в Нью-Йорке, использовал Интернет как для доставки религиозных материалов своим последователям, так и для организации массовых манифестаций в конкретное время в определенном месте, что позволило ему бросить вызов политическому режиму в Китае (по сути, впервые со времен событий на площади Тяньаньмэнь). Пример «Аль-Каиды» хорошо иллюстрирует проблему существования и развития сетевой организации. «Аль-Каида» удовлетворяет всем трем характеристикам Кастельса, приведенным выше. Сетевая координация действий «Аль-Каиды» позволила ей пережить военные удары, нанесенные по ее опорным базам в Афганистане и других регионах мира. Перенеся свою коммуникацию в Интернет, «Аль-Каида» очень быстро стала обрастать мифами. Миф о вездесущности «Аль-Каиды» быстро переродился в самовоспроизодящийся бренд[1], используемый для раскрутки новыми террористическими организациями. Бренды, мифы, слоганы стали дополнительным средством коммуникации, наряду с телефоном, Интернетом или телевизором. В четвертом, менее типичном случае, объединенным в сеть организациям, созданным под конкретный проект — законодательное запрещение производства и применения противопехотных мин на международном уровне — удалось организовать эффективную лоббистскую кампанию одновременно на национальном и международном уровнях, объединяя в коалиции разнородные гражданские организации.

Во всех рассматриваемых случаях нациям-государствам не удалось организовать эффективное противодействие ни в онлайне, ни в офлайне. Так, даже полная мобилизация итальянской полиции, закрытие границ и приостановление действия шенгенских соглашений на территории страны не предотвратили проникновение в Геную, где проходил саммит «большой восьмерки», более 100 тыс. антиглобалистов, координировавших свои

[1] Уже нет разницы, является «Аль-Каида» реальной организацией или мифологической. Поразить миф и бренд гораздо сложнее, чем лагеря талибов и сторонников «Аль-Каиды» в Афганистане.

действия через Интернет. Итальянское правительство фактически признало свою неспособность справиться с их выступлениями, призвав устами премьер-министра С. Берлускони перенести следующую межгосударственную встречу по продовольственным программам из Рима в одно из африканских государств. Такие формы акций не могут быть осознаны в рамках традиционных концепций международных отношений. Недаром в попытках анализа деятельности антиглобалистов обычно звучит идея «мирового заговора» неких теневых структур, стоящих за манифестантами. Гораздо легче принять тезис о «мировой закулисе», чем смириться с тем, что Интернет стал не только новой виртуальной реальностью, но и перешел в контрнаступление, меняя по своему образу и подобию окружающую социальную реальность[1]. Кроме того, интернет-сопротивление легко абсорбирует независимые, в том числе террористические, формы протеста[2]. Сложность борьбы с сетевой организацией, в центре которой находится виртуальный бренд (антиглобализма или «Аль-Каиды»), заключается в том, что чем больше противоборствующей стороной раздувается «образ врага», тем более могущественным этот образ становится, привлекая к себе все новых сторонников, которые действительно делают его сильнее. Представляется, что оптимальными стратегиями такой борьбы должны быть замалчивание, разделение и «переназывание» образа, а не его беспрепятственная эксплуатация.

Борьба с киберпреступностью — другой важнейший фактор, влияющий на политику государств в Интернете. Преступность, как и другие феномены современного мира, преломляется здесь самым неожиданным образом. Традиционные криминальные сообщества используют возможности Интернета для координации действий. Часто интернет-форумы работают как своеобразные

[1] Влияние Интернета на реальность часто недооценивается. Интернет влияет на изменения в структуре общественного сознания, связанные с эрозией морали (распространение порнографии), права (споры за «доменные имена», «вирусные» лицензии, электронная подпись, авторское право), политики (пропаганда, создание компромата), международных отношений (отсутствие в сети государственного суверенитета).

[2] Показательны во многом параллельные примеры деятельности субкомманданте Маркоса, вышедшего со своей «геометрической» антиглобалистской программой из обычного мексиканского штата через Интернет на уровень мировой политики, и М. Удугова, создателя сайта чеченских сепаратистов «Кавказ», эффективно противодействовавшего российской пропаганде во время первой чеченской кампании. Не менее эффективна сегодня и информационная кампания «Аль-Каиды» в исламском мире.

биржи, где можно купить наркотики, легализовать «грязные деньги» и т. д. Интернет привел к появлению новых форм преступности, среди которых наиболее масштабные — сетевая порнография и кардинг (преступления, связанные со взломом и подделкой кредитных карт). Вокруг этих явлений, сильно, хотя и не напрямую обусловленных хакерством, очень быстро сложились профессиональные криминальные сообщества с характерным сленгом и способами коммуникации. Они почти полностью живут в информационном обществе, так как Интернет является для них единственным источником и средой существования. Онлайновая преступность широко использует технические новации и возможности Интернета, неактуальные для бóльшей части пользователей. Эффективность усилий государств в борьбе с такими сообществами возрастает при межгосударственной координации и создании «профильных» сетевых правоохранительных органов, что наглядно демонстрируют случаи успеха в борьбе с детской порнографией в Интернете. Подобные структуры существуют при Интерполе и ряде других организаций. С другой стороны, нескоординированные действия отдельных государств в борьбе с киберпреступностью приводят к возникновению сложных дипломатических коллизий, разрешение которых не может происходить ни на национальном, ни на двустороннем уровне. Примером такой коллизии может служить дело арестованных в 2000 г. в США челябинских хакеров В. Горшкова и А. Иванова. В ходе расследования ФБР взломало сервер, физически расположенный на территории России, не получив соответствующего разрешения от российских правоохранительных органов. В ходе судебного слушания судья признал улики, добытые подобным образом, законными, заявив, что «преступность не имеет границ». Таким образом, учитывая прецедентный характер американского правосудия, ФБР и другие спецслужбы получили право действовать в киберпространстве, не обращая внимание на национальную принадлежность того или иного домена. Государственный суверенитет, таким образом, не распространяется автоматически на киберпространство. Эта проблема остается на сегодняшний день неразрешенной. Хотя процесс законодательной борьбы с киберпреступностью крайне сложен, тем не менее определенные шаги в этом направлении предпринимаются.

В декабре 1997 г. на встрече министров внутренних дел и юстиции «большой восьмерки» в США был подписан документ «Принципы и план действий по борьбе с высокотехнологическими преступлениям». В мае 2002 г. в Париже была достигнута до-

говоренность о принятии странами «большой восьмерки» аналогичных законов по борьбе с киберпреступностью на национальном уровне. В ноябре 2001 г. на конференции в Будапеште представителями 30 стран (в том числе 26 государств-членов Совета Европы, а также США, Канады, Японии и ЮАР) была подписана Конвенция по киберпреступности (Convention on Cybercrime). Согласно этому документу, должен быть создан специальный межгосударственный орган, работающий в режиме интернет-времени (круглосуточно) и имеющий полномочия по удалению материалов вне зависимости от физического местонахождения интернет-ресурса. Предусматривались согласование национальных законодательств, режима розыскных мероприятий, а также разработка системы наказания преступников. Фактически документ подразумевал создание международной киберполиции с самыми широкими правами. Ратификация конвенции затянулась, и на данный момент она в действие не вступила. В целом растущие масштабы киберпреступности — сильный довод в пользу создания защищенных и подконтрольных государству участков Интернета, а также внедрения государственных технологий идентификации пользователей.

Распространение Интернета теперь существенно влияет на сферу, где он был образован. Принципы сетевой организации, пиринговое взаимодействие, абсолютизация роли информации в инфраструктуре государства — все эти факторы привели к началу настоящей революции в военном деле. В соответствующих концепциях государств появляется понятие информационной войны, различные определения информационного оружия. Единой или сколько-нибудь общеупотребительной классификации информационного оружия не существует. По сути дела любое оружие может быть названо информационным. Важно понимать, что объектом воздействия в информационной войне и вообще в войне нового типа является не только военная инфраструктура противника, но и его общая инфраструктура государственного управления, население, и в первую очередь, лица, принимающие решения (ЛПР). Так, в США термин «стратегическая информационная война» (англ. *strategic information warfare — SIW*) вначале означал дезорганизацию средств управления, затем начал включать в себя информационное пространство (в первую очередь информационные потоки), а в настоящее время подразумевает еще и воздействие на ЛПР и создание возможностей влиять на развитие ситуации. Методологию, которая позволяет прогнозировать информационные изменения, влиять на них и навязывать про-

тивнику свое информационное поле, предоставляет теория хаоса и сложных самоорганизующихся систем, синергетика. Интернет является очевидным примером такой системы. Образцом еще более сложной хаотической структуры в данном случае выступает инфраструктура страны противника. Чем более развита страна, тем уязвимее ее инфраструктура. Угрозы для нее способны исходить отовсюду, в том числе от индивидов, террористических группировок и т. д. Если военные системы управления обычно довольно хорошо защищены и не имеют гейтов, связывающих их с Интернетом, то системы управления дорожным движением, энергетические и коммунальные системы очевидно подвержены таким угрозам. Так, Китай в 2001 г. признал невозможность достижения в обозримой перспективе паритета с США в области обычных вооружений и сделал ставку на развитие информационного оружия, в том числе с привлечением китайской диаспоры в других странах, что позволяет ему де-факто «окружить» потенциального противника и нанести ему удары изнутри. Есть данные о том, что во время потенциального конфликта между США и КНР китайские хакеры (с применением вирусов типа «троянский конь») получили бы доступ к американским энергетическим системам. Одной из причин энергетического кризиса на северо-западе США в 2003 г. называли воздействие вируса «Sobig». Документально данное воздействие не подтверждено, но в ходе борьбы с вирусом «Sobig» произошел весьма показательный инцидент. Для борьбы с вирусом неизвестным доброжелателем был написан другой вирус «Wellchia» с аналогичными принципами распространения. Новый вирус находил «Sobig» на зараженном компьютере и удалял его, после чего самоуничтожался сам. На практике борьба между вирусами привела к сбоям в системе управления авиатранспортом в Канаде. Учитывая, что в той же Канаде каналы VPN (Virual Private Network) используются для управления атомными электростанциями, вирусная эпидемия может иметь поистине катастрофические последствия. Тотальный выход из строя энергетической и/или коммуникационной системы страны, между тем, вполне может быть сравним по масштабу своего воздействия с ограниченным применением ядерного оружия. В информационной войне есть и аналогии массового применения ядерного оружия. Так, существуют вирусы, выводящие из строя не все компьютеры, а только те, на которых не установлена определенная кодировка, например, кириллическая. При массированном использовании вируса такого рода будут выведены из строя *все подключенные* к Интернету компьютеры, кро-

ме российских. Противодействием подобным попыткам стало бы применение средств сильного шифрования, которые доступны коммерчески и не имеют известных средств взлома. Однако здесь интересы национальной безопасности входят в противоречие с желанием современных государств контролировать своих граждан, что приводит к запретам на широкое употребление подобных средств.

Изменяется и структура вооруженных сил, как и само понятие вооружения. Появляется новая тактика «роения» (англ. *swarming*), при котором на поле боя (как виртуальном, так и реальном) действуют мобильные автономные группы, обладающие горизонтальными средствами коммуникации и правом инициативы в установленных рамках. При этом на удаленном командном пункте отображается вся картина боевых действий в режиме реального времени. «Рой» скапливается в местах нанесения удара, осуществляет его и потом быстро рассыпается, уходя из-под ответного удара и не теряя при этом общего управления. В США при разработке новой тактики используются опыт маоистов, сапатистов и чеченских сепаратистов, приемы городской герильи. Так, в 2000 г. в Америке были проведены учения морских пехотинцев «Чеченское роение» (Chechen swarming), в ходе которых была опробована система C4ISR (англ. *Command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, reconnaissance* — приказ, управление, коммуникации, компьютеры, разведывательная информация, наблюдение и разведка), основанная на тактике «роения».

Некоторые военные аналитики в США считают наступившие изменения значительными настолько, чтобы противопоставить реалполитическую концепцию концепции «Noopolitik» — принципу действия в глобальной информационной среде, ноосфере, включающей в себя не только Интернет, но и все медийные средства коммуникации. Реалполитическое не исчезает в новой среде, мощь государства остается значимым фактором международных отношений, но в мировой политике отныне господствует логика открытых сетевых систем, в том числе государственных. Развитие Интернета и глобальных политических систем нового типа, построенных на сетевых принципах, вносит ряд дополнительных аргументов в копилку представителей постмодернистских теорий международных отношений. Постмодернизм вполне адекватно описывает современные и политическую реальность, и политическую виртуальность Интернета. Принимая взгляд на Интернет в состоянии «предгосударства» как модели завтрашнего общественного устрой-

ства, мы вынуждены констатировать актуальность разработок постмодернизма как для анализа процессов внутри сети, так и для рассмотрения современных международных отношений и мировой политики. Речь идет о работающих в Интернете и политических сетях концептах ризомы Ф. Гваттари, смешения и симулякра Ж. Бодрийяра, спектакля Р. Барта, паратемы М. Фуко, политического поля П. Бурдьё. Фактически постмодернизм предоставляет нам инструменты анализа новой реальности.

Интернет способен влиять на различные политические процессы в прямо противоположных направлениях. В зависимости от вектора применения его возможности могут использоваться для повышения уровня участия граждан в политике или для тотального контроля государства над своим населением. Интересно, что три основные тенденции, характеризующие развитие Интернета в начале XXI в. — *удешевление доступа*, что делает его потенциально приемлемым для абсолютного большинства жителей индустриальных стран; *решения в области коммуникации*, создающие реальную глобальную информационную среду; *технологии в сфере безопасности*, которые позволяют контролировать все взаимодействия в сети, — создают возможность масштабного социального конструирования на основе интернет-технологий: от абсолютно анархического общества до тоталитарного государства, описанного Дж. Оруэллом в романе «1984».

В пространстве Интернета проявляются и новые факторы влияния на мировую политику и положение государств на планете. Их роль сегодня еще минимальна, но она постоянно возрастает, и мы можем прогнозировать совершенно новые области политических отношений в сети. Речь идет о хакерских сообществах, виртуальных социальных и квазигосударственных образованиях, компьютерных агентах, вирусах и игровых вселенных. Хакерские сообщества уже сейчас заметны в отдельных событиях мировой политики — от участия в информационных войнах во время отдельных конфликтов (США — Китай во время инцидента с американским самолетом-разведчиком в 2001 г., Палестина — Израиль, США — Ирак и т. д.) до антиглобалистских акций (кража и распространение секретной информации во время Форума в Давосе), разработки специальных программных продуктов, позволяющих пользователю Интернета обходить любой государственный контроль (пиринговый клиент «Peek-A-Booty»). В интернете существует множество виртуальных образований: от интернет-партий до псевдогосударств (например, http://www.sealandgov.com) и своеобразных отражений реальных стран (например, проект В. Т. Третьяко-

ва http://www.respublika.ru). Компьютерные агенты получат в Интернете широкое распространение с его эволюцией в сторону сети с элементами искусственного интеллекта (англ. *semantic web*). Типичный пример такого агента — компьютерный бот (робот), созданный для выполнения определенного набора задач, например, создания сообщества, распространения (дез)информации, блокирования сайтов и т. д. Боты нового поколения взаимодействуют не только с пользователем, но и друг с другом. С развитием таких агентов тесно связан рост вирусов. По прогнозам, к 2012 г. каждое второе электронное сообщение будет заражено вирусом. Последние также получают элементы искусственного интеллекта, способность к неконтролируемому размножению путем клонирования, комбинирования, мутации и эволюции. Вирусы в определенный момент могут привести к отказу от разрастания Интернета в его сегодняшнем виде и переходу к иной архитектуре сети с преимущественно вертикальной иерархией. Еще одной областью политического в Интернете могут стать онлайновые игровые миры, где стирается грань между реальностью и виртуальностью. Игровые предметы в таких мирах покупаются и продаются за реальные деньги, игра может служить для осязаемого заработка; преступления в виртуальном мире начинают преследоваться по реальным законам, действия проходят частично в реальности. Уже сегодня экономика онлайновых миров оценивается в десятки миллиардов долларов. Игровые миры, между тем, являются мощным средством социального конструирования, включая создание реальной идентичности *нетизена* (англ. *netizen*) — гражданина Интернета. По силе своего воздействия такие миры превосходят книги, радио и телевидение. Прообразы подобных миров созданы корпорацией «Сони» и уже используются, например, для продвижения коммерческих брендов и маркетинга внутри игровых сообществ. Еще одна сфера игровых миров — тренинги в вооруженных силах. В США тактика ближнего боя (сухопутного и авиационного) на уровне отдельных подразделений полностью моделируется на симуляторах реальности, заменяя и дополняя затратные и опасные маневры. Подобные симуляторы внедряются и армиями других стран.

Интернет как вызов мировой политике в узком смысле слова является технологией, т. е. тем, что, наравне с законами, политическими и экономическими институтами, обычаями и культурными системами, является социальной структурой, которая формирует жизнь общества, заставляет институты видоизменяться и влияет на эволюцию человечества. Подавляющее большинство нововведений в информационных, социальных и биологических

технологиях тесно связаны с Интернетом и обязаны ему своим существованием. Здесь скапливается *все новое знание мира*. Традиционные модели создания и распространения научных знаний остаются в прошлом или абсорбируются Интернетом. Основной формой коллектива, создающего знание, становится распределенная сетевая междисциплинарная группа, работающая над проектом либо группой проектов. Организационная структура моделируется заранее на уровне порталов (сами они создаются на основе готовых решений, предлагаемых компаниями «АйБи-Эм», «Майкрософт» и др.), в которых заранее прописываются все регламенты, бизнес-процессы и информационные потоки. Правительства как субъекты не способны вырабатывать новшества в Интернете, они лишь в состоянии создавать климат, препятствующий либо помогающий появлению таких нововведений. Сверх того, изобретения используют не государства, а прежде всего общественные организации, отдельные личности или корпорации. Государства, как наиболее инертные институты, только реагируют на социальные, правовые либо политические последствия внедрения подобных новшеств.

Важнейшим вопросом государственной политики становится выбор технологических решений, которые создают информационную культуру страны. Применение продуктов компании «Майкрософт» в школьном образовании ведет к появлению поколения пользователей систем, целиком зависящих от удаленного управления, работающих по принципу «дают — бери». Выбор операционной системы «Linux» ведет к появлению сообществ разработчиков систем, способных создавать вокруг себя работающие модели кооперации. В России, США, Великобритании для систем начального, среднего и высшего образования выбор делается чаще в пользу продуктов «Майкрософт». В Китае, Японии, Бразилии — в последнее время в пользу «Linux». В общем виде выбор формулируется так: либо политики определяют, какие технологии будут использоваться для развития общества, либо технологические корпорации внедряют через рынок принципы новых технологий, которые через поколение обусловят выбор вектора политического развития.

В последние пять лет большинство стран начинают воспринимать и реагировать на вызов Интернета на государственном уровне. Можно выделить следующие типы реакций на появление глобальной информационной среды: отторжение, принятие, принятие с ограничениями, использование, ставка на развитие. Основная задача, стоящая перед развитыми нациями-государст-

вами, которые активно участвуют в мировой политической системе и делают ставку на развитие Интернета, – адекватный переход на интернет-качество государственных и общественных структур, конвергенция государства и общества на основе информационных технологий. Вектор однозначен, он вербализируется интеллектуалами, продвигается бизнесом и верифицируется правительствами[1]. В 2000 г. на саммите «большой восьмерки» была принята Окинавская хартия, продекларировавшая приверженность ведущих стран мира созданию глобального информационного общества. На встрече была образована группа для изучения возможностей информационных технологий (DOT-Force), которая призвана объединить усилия стран по формированию единого подхода к решению ключевых проблем на пути создания глобального информационного общества, прежде всего по вопросам «цифрового неравенства» (англ. *digital divide*) и формирования «электронных правительств» (англ. *e-governments*).

Развитие технологий информационного общества стало обязательным для стран, намеренных активно участвовать в международных экономических и политических отношениях. Россия декларирует свою приверженность данному пути, но сопротивление традиционных институтов внутри страны пока ставит под сомнение возможность полноценного включения России в международные институты нового поколения (например, ВТО), требующие адекватных и стандартизованных правил государственного управления, которые сегодня могут дать преимущественно решения на основе Интернета.

Государства, выигравшие мировую информационную гонку, получают три типа бонусов:

– *непосредственные* за счет повышения эффективности принимаемых решений и их реализации;

– *тактические* из-за получения новых функциональных возможностей;

– *стратегические* в силу способности устанавливать *свои* правила игры на новой территории – информационном поле.

[1] Народившийся «класс» (пока в кавычках) интернет-пользователей требует нововведений и приближения стандартов офлайна к возможностям онлайна. Этот «класс» – основная движущая сила, предположительно, нового революционного процесса, а так как его представители являются богаче, мобильнее и влиятельнее тех, кто работает в офлайне, то они с большим успехом влияют на процессы принятия важных решений. Чем больше влияния, тем больше людей включаются в их «класс» и становятся носителями его идеологии, тем больше их совокупное воздействие на мир.

Ситуацию усложняет появление новых акторов, так как ТНК и социальные сетевые организации тоже претендуют на собственную долю суверенитета и господства в информационном мире.

Информационная гонка (англ. *internet race*) современных государств может измеряться и оцениваться различными способами, включая анализ количественных и качественных данных. Существуют и интегрированные рейтинги, оценивающие степень готовности различных государств к информационному обществу. В подготовленном в 2002 г. гарвардским Центром международного развития «Индексе сетевой готовности» (*Network Readiness Index*) Россия занимает 61-е место среди 75 стран. Первые три места занимают США, Исландия и Финляндия. Общая оценка складывается из совокупности таких параметров, как развитость информационной инфраструктуры, национальной политики в области информационно-коммуникативных технологий, экономического климата, социального капитала, онлайнового обучения, электронной коммерции и государственного управления.

Агрегированным результатом информационного развития становится создание систем «электронного правительства». На сегодня удачных комплексных решений по формированию «электронного правительства» не существует. Опыт США и Великобритании показывает, что бюрократия даже наиболее развитых государств мира не способна адекватно использовать методы информационного управления государством. Что неудивительно, ведь с внедрением «электронного правительства» она в прежнем виде станет ненужной. Очевидно, что и в России имеющаяся инфраструктура с обособленными каналами передачи данных и огромной бюрократической машиной не позволит реализовать модели государственного устройства нового типа в обозримой перспективе. Показательно, что государство, наиболее приблизившееся к стандарту «электронного правительства» — Сингапур, — обладает весьма ограниченной территорией и недемократическим режимом правления.

Основным инструментом перехода к информационному обществу обычно выступают специализированные государственные программы, аккумулирующие возможности государства, общества и бизнеса. Похожие программы приняты большинством европейских стран, Россией, рядом государств Центральной и Южной Америки, Юго-Восточной Азии. Ключевые элементы таких программ — обеспечение дешевого и всеобщего доступа в Интернет, развитие систем «электронного правительства», онлайново-

го бизнеса и обучения. В нашей стране с 2001 г. осуществляется программа «Электронная Россия».

Интернет как объект, отдельное пространство, остается сегодня на периферии мировой политики. Вопросам его регулирования и развития в качестве объекта уделяется мало внимания. Это объясняется рядом причин:

– глобальностью Интернета и его «связностью» – любое регулирование на национальном уровне без учета глобального характера Интернета приведет лишь к исключению страны из мирового информационного обмена;

– историческими особенностями регулирования Интернета, ролью культурного фактора и личностными особенностями людей, создавших и развивавших его в 1990-е гг.;

– общей сложностью и постоянной эволюцией Интернета, когда скорость протекания здесь внутренних процессов на много порядков превосходит возможности оперативного регулирования со стороны государства;

– принципиальными противоречиями между понятиями суверенитета и личности в Интернете и в мире.

В 1990-е гг. Интернет остается фактически вне сферы правового и политического регулирования наций-государств. В мировой политике складывается ситуация, когда почти все страны заинтересованы в развитии интернет-пространства, однако при этом далеко не все готовы распространить свою юрисдикцию на его «территорию» или передать ответственность за Интернет наднациональному органу. Проект такого органа под эгидой ООН был предложен в декабре 2003 г. на Всемирном саммите по информационному обществу в Женеве. За создание наднациональной структуры выступили Китай, Россия, Саудовская Аравия и некоторые другие страны. Против – США, Япония и страны ЕС.

Правовые отношения в Интернете затрагивают проблемы юрисдикции отношений между пользователями, ответственности контент-провайдеров, саморегулирования стандартов и протоколов. Общемировая практика правового регулирования Интернета сводится сейчас к ряду противоречивых судебных решений, определяющих государственную юрисдикцию. Это связано с тем, что для него отсутствуют так называемые коллизионные нормы (например, *lex patrie* – закон гражданства, *lex loci actus* – закон места совершения сделки и т. д.). Так, американский суд в 2001 г. постановил: действия, предпринятые спецслужбами США по взлому сервера, расположенного на территории Челябинской области, в рамках уголовного дела против двух российских хакеров – законны,

несмотря на то что Россия не давала согласия на подобные меры. Пути урегулирования статуса Интернета находятся в сферах заключения многосторонних соглашений, принятия международных договоров и постепенной унификации национальных законодательств по данному вопросу. Пока единственный серьезный шаг — европейская Конвенция по киберпреступности, подписанная 30 государствами, но на сегодня ратифицированная только Албанией. Такому процессу препятствуют прежде всего неодинаковые политические режимы стран субконтинента и, соответственно, различия в подходах к регулированию Интернета. Режим контроля над провайдерами контента и доступа в Интернет — в диапазоне от практически тотального (Саудовская Аравия, Северная Корея, Ливия) до ограниченного вмешательства в отношения внутри сети и предоставления иммунитета провайдеру за действия своих пользователей (США).

Теракты 11 сентября 2001 г. в США *усилили* вмешательство государств в упорядочение Интернета, хотя и не привели к замене существующей на сегодня практики его саморегулирования. Можно предположить, что в ближайшие пять-семь лет давление государств приведет к изменениям в структуре Интернета. Кроме того, следует ожидать, что мировая политическая система подвергнется не меньшим изменениям, и роль Интернета в них может оказаться решающей.

Литература

Декларация о европейской политике в области новых информационных технологий. — http://www.telecom-media.com.ua/dosie/other/023.shtml.

Кастельс М. Информационная эпоха. — М., 1999.

Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество // Социология на пороге XXI века: новые направления исследований. — М. 1998.

Окинавская Хартия Глобального Информационного Общества. — http://www.iis.ru/events/okinawa/chartet.ru.html

Пашкевич И. Электронное правительство как показатель «зрелости» государственной власти. — http://www.e-government.ru/pub/e-government/9854241.

Шадрин А. Информационное общество и политические процессы. — http://www.ish.ru/index122.shtml.

Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. W. H. Reinicke (ed.). — Ottawa, 2000.

Governance in a Globalizing World. J. S. Nye, Jr., J. D. Donahue (eds.). — Cambridge, Mass.; Washington, D. C., 2000.

Karbalija J., Baldi S. Internet Guide for Diplomats. — Malta, 2000.

Rheingold H. The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier. — Cambridge, Mass., 2000. (См. также: http://www.rheingold.com/vc/book).

Раздел 3

НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Глава 10

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА МИРА И НОВЫЕ УЧАСТНИКИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

М. М. Лебедева

Особенности политической структуры мира в конце XX – начале XXI вв.

Подписание мирных договоров в 1648 г. после окончания Тридцатилетней войны в Европе стало важнейшей вехой в историческом развитии. Признав в качестве одного из ключевых принцип национального (государственного) суверенитета, Вестфальский мир дал начало новой *системе международных политических отношений*, впоследствии названной Вестфальской системой мира, или государственно-центристской моделью мира, в которой государство являлось основной структурной единицей.

Своими корнями эта система уходила к отношениям между территориями в Древней Греции и Римской империи, А также к политическим традициям итальянских городов позднего средневековья. Зародившись в Европе, государственно-центристская система потом распространилась на другие части света, став действительно мировой. В результате ее развития складывалась система внутри- и межгосударственных отношений с присущими ей механизмами и аппаратом управления, политическими и правовыми нормами. Формировались и науки, занимавшиеся анализом политических отношений: на уровне рассмотрения государства – политология; на уровне взаимодействия государств – международные отношения.

Важнейшим моментом в развитии Вестфальской системы стало то, что внутри нее возникли и начали активно действовать структуры, которые сегодня превратились в *новые транснациональные акторы* (ТНА), которые работают на территории более

чем одного государства. К ним относятся: межправительственные организации (МПО); транснациональные корпорации и банки (ТНК, ТНБ); международные неправительственные организации (НПО, точнее – МНПО); внутригосударственные регионы (административно-территориальные образования – кантоны, федеральные земли, республики, штаты и т. п.); религиозные организации и движения; международные преступные и террористические группировки и т. д.

Впрочем, новыми их можно назвать лишь условно, поскольку, например, первые МПО и МНПО появились еще в XIX столетии. Они, как и сама политическая система, сформировались сначала в Европе. Истоки крупного бизнеса, который действует в транснациональном пространстве, заложены еще раньше в истории – достаточно вспомнить Ост-Индскую компанию со штаб-квартирой в Лондоне, но работавшую главным образом в Индии.

По-настоящему же новым во второй половине XX в. стало то, что эти ТНА разворачивают свою активность в принципиально иных количественных и качественных масштабах. В результате в настоящее время наблюдается явное количественное превосходство новых транснациональных акторов над государствами. Если последних в современном мире насчитывается примерно две сотни, то межправительственных организаций – около 5 тыс., неправительственных – более 27 тыс. (энергично действующих на международном уровне – примерно 6 тыс.), а ТНК на конец 1990-х гг., по данным ООН, было более 53 тыс.

Развитие новых ТНА во второй половине XX в. привело к феномену, который Дж. Грум определил как «растущее многообразие» участников на мировой сцене. Однако даже не количественные параметры являются главными, а те качественные изменения в политической структуре, которые последовали за этим благодаря развитию транснациональных отношений, охвативших сначала экономическую область, а затем и другие сферы; впоследствии этот феномен был назван *глобализацией*. Ранее не известные возможности для данных акторов открылись в последней четверти XX столетия в связи с появлением принципиально новых информационных и коммуникативных технологий.

На качественные изменения в политической структуре мира обратили внимание еще в 1970-е гг. Р. Кохэн (в другом написании – Кохейн или Кеохейн) и Дж. Най (*рис. 3* и *рис. 4*).

Суть наблюдений Кохэна и Ная заключалась в том, что государства, оставаясь ведущими акторами на мировой политической

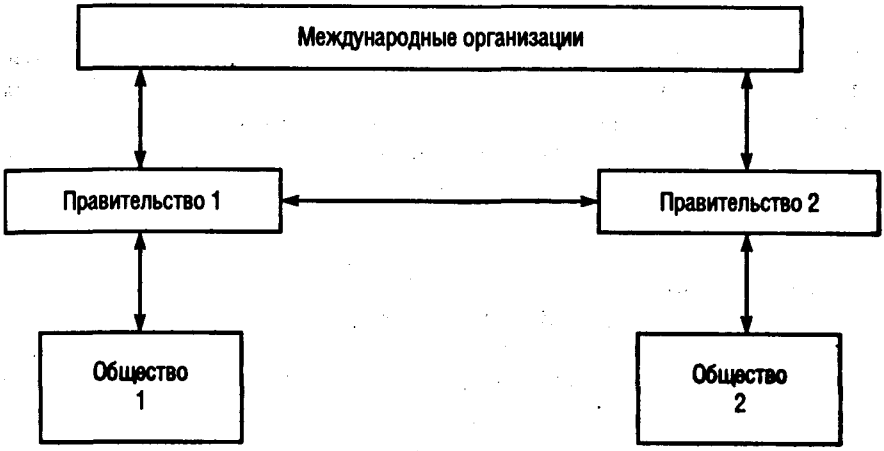


Рис. 3. Взаимодействие в условиях классической Вестфальской системы

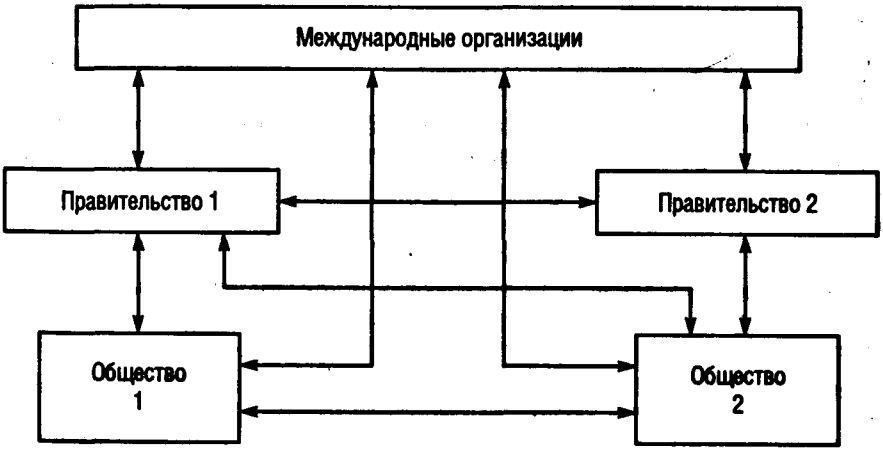


Рис. 4. Взаимодействие в пост-Вестфальскую эпоху

сцене, стали вступать в сложные отношения не только между собой, как было ранее, но и с другими транснациональными участниками. При этом сферы активности всех акторов международного взаимодействия удивительным образом оказались переплетены. Если прежде, например, внутригосударственные регионы стремились влиять лишь на внутриполитические процессы в своей стране, а межправительственные организации — на те вопросы, которые ограничивались внешнеполитической и внешнеэкономической сферами (что, казалось бы, логично), то теперь

дело обстоит совсем не так. Международные организации и институты все энергичнее вмешиваются во внутриполитические проблемы, такие как урегулирование внутригосударственных конфликтов (в частности НАТО, ОБСЕ, ООН), соблюдение прав человека, определение финансовой политики государств и т. п., а внутригосударственные регионы стремятся действовать во внешней сфере порой наравне с государствами.

В результате такой активности новых ТНА государствам приходится все больше «делиться» частью своих полномочий, с одной стороны, с надгосударственными образованиями (международными организациями и институтами), с другой — с крепнущими транснациональными акторами (внутригосударственными регионами, ТНК и т. п.). Управленческие функции перераспределяются от государства к другим участникам международного взаимодействия. Довольно наглядно этот факт продемонстрировал Най, использовав схему (*таблица 6*), где все участники распределены в зависимости от того, на каком уровне они действуют (наднациональном, национальном или внутригосударственном) и в каком секторе (частном, публичном, третьем секторе — общественных организаций).

Изменение современной политической структуры мира не ограничивается лишь передачей государствами части своих функций другим акторам. Одновременно увеличиваются возможности

Таблица 6

Перераспределение управленческих функций от государства к другим акторам в XX столетии

Уровень	Сектор		
	Частный	Публичный	Третий сектор
Наднациональный	ТНК («АйБиЭм», «Шелл» и др.)	Межправительственные организации (ООН, ВТО)	Неправительственные организации («Оксфам», «Гринпис» и пр.)
Национальный	Государственные корпорации («Американ Эйрлайнз» и др.)	Государства XX столетия	Национальные некоммерческие организации (Американский Красный Крест и др.)
Внутригосударственный	Местный бизнес	Местные органы власти	Местные группы

государств воздействовать на своих граждан с помощью электронных средств (пластиковых карт, мобильных телефонов и т. п.), а также биотехнологий.

Само перераспределение функций идет далеко не безболезненно. Государства, хотя и по-разному, но обычно негативно реагируют на размывание национального суверенитета, пытаясь отвечать на новые вызовы, искать нетрадиционные средства и методы для сохранения своих властных полномочий. Порой возникает и старое искушение посредством диктатуры воспротивиться ослаблению суверенитета. В результате подобных действий возможно возникновение очень коррумпированных режимов и квазигосударств, которые, используя правовые гарантии, предоставляемые им суверенитетом, стремятся к поддержанию власти любым путем, создавая тем самым очаги терроризма и нестабильности.

Все это в целом ведет к размыванию того, что С. Краснер назвал «вестфальским суверенитетом», т. е. политической организации, которая была основана на том, что внешние акторы фактически не могли воздействовать на внутреннюю политику государств или их влияние было ограниченным.

В научной литературе все транснациональные акторы нередко подразделяются на государственных, или традиционных участников, и негосударственных. МПО, образованные государствами на основе международных договоров, согласно резолюции 288 (х) Экономического и социального совета ООН от 27 февраля 1950 г., не относятся к неправительственным участникам. Тем не менее ведутся дискуссии относительно того, следует ли их все же причислять к этой категории. Аргументы противников того, чтобы считать их государственными участниками, согласно К. Арчеру, сводятся к следующим тезисам.

– Ряд МПО допускает участие в качестве членов территории, которые не являются суверенными государствами. К таким объединениям относятся, например, Международный телекоммуникационный союз, Всемирная метеорологическая организация.

– Некоторые МПО имеют структуры, совместные с неправительственными организациями.

– МПО образуются на основе решений исполнительной власти государства. Другие же ветви власти в этом процессе не участвуют.

К этим аргументам следует добавить и то, что интересы МПО вовсе не тождественны интересам государств, которые их образо-

вали. По мере развития межправительственные организации часто начинают играть вполне самостоятельную роль и уже сами значительно влияют как на международные отношения в целом, так и на своих создателей. В результате наблюдаются случаи выхода из МПО.

Кроме того, появляются и акторы, которые описаны (например, немецким ученым К. Зегберсом) как «гибридные образования». Они представляют собой соединение государственных и негосударственных структур. Эти «гибридные образования» действуют в различных областях, прежде всего в бизнесе, где ТНК располагает смешенным капиталом (государственным и частным), представляя во внешней среде во многом интересы той или иной страны. «Гибридные образования» существуют и в СМИ.

Кохэн и Най предложили различать термины «транснациональное взаимодействие» (англ. *transnational interaction*) и «транснациональные отношения» (англ. *transnational relations*). В первом случае предполагается взаимодействие на мировой сцене, при котором хотя бы один участник не является государством или МПО. Транснациональные же отношения включают в себя деятельность всех транснациональных акторов — правительственных, межправительственных и неправительственных.

Наконец, высказываются мнения, что с практической точки зрения разделение акторов на правительственные и неправительственные непринципиально. В этом плане целесообразно различение между традиционными транснациональными акторами, к которым относятся государства, и новыми. К последним принадлежат все остальные.

Важнейшая особенность новых ТНА заключается в их очень большой разнородности; правда, государства тоже неодинаковы. Последние прежде всего имеют различный военно-политический и экономический потенциалы. Однако такая неоднородность преодолевается (хотя бы отчасти) в рамках международного права, где понятие суверенитета является ключевым и означает, что государство обладает властными полномочиями на принадлежащей ему территории, и оно самостоятельно в международных делах. Из идеи суверенитета вытекает важнейший принцип международного права — принцип *суверенного равенства государств*, т. е. их равноправие независимо от размеров, мощи и т. п. Для новых ТНА не существует такого параметра, который «уравнивал» бы их. Экономический показатель — ведущий для ТНК, ТНБ. В то же время другие акторы, обладая меньшими экономи-

ческими и финансовыми возможностями, оказываются политически влиятельными за счет обладания информацией, определенными знаниями и умениями, доверием населения и т. п. (например, НПО). Наконец, третья группа акторов, в частности внутригосударственные регионы, используют то обстоятельство, что на небольшой территории концентрируются образовательные, научные, финансовые и т. п. структуры, в результате чего образуются «межсетевые узлы», открывающие для них новые возможности и являющиеся, по выражению шведских исследователей О. Е. и Д. Е. Андерссонов, своеобразными «воротами» в глобальный мир «пост-Вестфальской» эпохи. Такими территориями являются, например, Нью-Йорк, Лондон, Токио, Вашингтон и его окрестности, Южная Калифорния, Майами, Ванкувер и др. Именно они развиваются очень динамично.

Новые ТНА различаются и по структурной организации, которая очень важна для понимания того, как принимается решение, а значит, и как ведет себя какой-то актор. Если для государств всегда характерна «вертикаль власти», то для негосударственных участников возможны два варианта внутренней организации — иерархическая (т. е. по принципу государства) и сетевая.

Негосударственные акторы очень разнообразны по своим целям. Их усилия могут быть направлены как на создание какого-либо продукта (причем этот продукт также весьма различен — товары, услуги, знания, новые связи и отношения и т. д.), так и на разрушение имеющегося (ряд антиглобалистских движений, террористические организации).

Цели транснациональных акторов разнятся и по временно́му параметру. Если государства обычно действуют, исходя из того, что они «существуют вечно» (т. е. для них нет ограничения по времени), то другие акторы могут изначально ставить себе «пределы существования». Так, при строительстве финансовых пирамид их создателям очевидно, что сроки деятельности этих образований ограничены. В связи с этим возникает вопрос об ответственности (политической, правовой, моральной) негосударственных акторов за свои действия. Некоторые исследователи подчеркивают, что негосударственные акторы не всегда осознают ее в полной мере, выступая на мировой сцене как участники с ограниченной ответственностью. С такими участниками сложно строить длительные отношения, поскольку неочевидно, что принятые обязательства будут выполнены. В то же время кратко-

срочное взаимодействие с ними способно быть очень привлекательным.

Неодинаковы и ресурсы современных акторов на мировой сцене. Это может быть политический голос государства при принятии решений в ООН, финансовые капиталы ТНК или доверие общественного мнения к определенным неправительственным организациям. Ресурсы такого рода сложно сопоставить, а значит, и последствия их различных сочетаний трудно просчитать.

Таким образом, новые транснациональные акторы очень разнообразны, и при этом каждый из них обладает своей уникальностью и неповторимостью. Для того чтобы понять новации, привносимые на мировую сцену этими акторами, целесообразно рассмотреть специфику наиболее влиятельных из них.

Новые транснациональные акторы

Межправительственные организации (МПО) нередко еще называют «надгосударственными образованиями», так как их создают государства на постоянной основе для реализации общих целей согласно уставным документам. МПО предполагают институционализацию, включая наличие штаб-квартиры, аппарата и т. п., и механизмы реализации своих целей. Члены межправительственных организаций — государства, которые входят в них добровольно.

Государства, вступая в ту или иную межправительственную организацию, стремятся тем самым воздействовать на международные процессы, реализовывать через деятельность МПО собственные цели, повышают свой международный престиж, информируют партнеров о намерениях, согласовывают интересы с другими странами и т. п. При этом во второй половине XX в. не только растет количество МПО, но и увеличивается количество людей, вовлеченных в них, расширяются география, а также проблематика, которой они занимаются, растет их политический вес.

Стремительное развитие международных организаций во второй половине XX столетия обусловлено тем, что МПО выполняют ряд функций, которые позволяют государствам легче решать стоящие перед ними задачи. Среди них можно назвать нижеследующие.

— Вторая мировая война привела к осознанию опасности войн и необходимости создания системы, способствующей их предотвращению. Один из путей — формирование международ-

ной организации, которая занималась бы этими вопросами. Сохранение мира и предотвращение войн были главными целями при образовании ООН.

— Мировое разделение труда, усиление и развитие контактов потребовали формирования на международном уровне организаций, которые обеспечивали бы сотрудничество и служили его проводниками.

— Возникновение глобальных проблем (экологических, голода и т. п.), которые не могут быть решены в рамках одной страны или группы стран, поставило вопрос о координации усилий в этих областях.

— Для ряда государств, особенно для вновь образованных после крушения колониальной системы, совместная деятельность в международных организациях позволяла ставить и решать вопросы жизненного для них интереса, тем самым усиливая их влияние на развитие мировых политических процессов.

При классификации МПО выделяют универсальные межправительственные организации. Их членом в принципе может стать любое государство мира. Цели таких организаций охватывают широкий спектр международной проблематики, включая политические, экономические, военные, социальные и другие вопросы. Примеры универсальных организаций — Лига Наций, ООН.

Другой тип международных организаций тоже предполагает множественность целей, но членство в них довольно жестко ограничено тем или иным параметром, часто — географическим положением. К такому типу организаций относятся Африканский Союз (АС), Организация американских государств (ОАГ). Но географический фактор не является единственным критерием для формирования межправительственной организации с универсальными целями, но ограниченным членством. Так, «группа восьми», или «большая восьмерка», объединяет наиболее экономически и политически влиятельные страны мира с широкими по охвату проблем целями.

Межправительственные организации, которые создаются для решения конкретных вопросов в той или иной области, т. е. имеют специальные цели, иногда называют «функциональными МПО». Многие из них созданы ООН и являются ее специализированными учреждениями, например, Международная организация труда (МОТ), возникшая в 1919 г. еще при Лиге Наций; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ); Международная организация гражданской авиации (ИКАО); Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и др. Часть функцио-

нальных организаций действует на основе межправительственных соглашений вне рамок ООН – например, Международная организация уголовной полиции (Интерпол). Обозначенные функциональные организации – с неограниченным членством, другие – с ограниченным, в частности, такой МПО является региональная экономическая организация, объединяющая ряд стран Латинской Америки (МЕРКОСУР).

Большинство МПО имеют специальные цели и ограниченное число участников. По оценкам американских ученых Ч. Кегли и Ю. Уитткопфа, количество таких организаций составляет 72% от всех МПО.

В *таблице 7* приведена классификация международных организаций в зависимости от целей и членства, а также даны примеры.

Подобная классификация весьма относительна (на этот факт обращают внимание многие исследователи), ибо по мере функционирования межправительственной организации ее цели могут меняться. Например, *Европейский союз* (ЕС) первоначально возник в целях экономического сотрудничества ряда европейских стран и имел даже другие названия. Однако впоследствии цели данной организации стали расширяться и включать, в числе прочего, координацию внешнеполитических действий. В результате ЕС фактически преобразовывается в организацию с множественными целями.

В общем, как отмечает М. Амсутц, организации с множественными целями в большей степени вовлечены в мировую политику в качестве акторов. Впрочем, и здесь существуют исключения. Один из наиболее очевидных примеров – НАТО.

Возможны и иные классификации МПО, например, по области, которой они занимаются, – экономические, военно-политические и т. д.

Таблица 7

Примеры классификации МПО в зависимости от целей и членства

	Универсальное членство	Ограниченное членство
Множественные цели	Лига Наций, ООН	ОАГ, АС, Лига арабских государств, «большая восьмерка»
Специальные цели	МВФ, ВОЗ, МОТ	МЕРКОСУР, НАТО

Сегодня международные организации сталкиваются с тем, что изменения, происходящие в мире, требуют новых подходов в деятельности самих МПО. Некоторые исследователи ставят вопрос (возможно, слишком заостренно) о том, насколько МПО, созданные в период холодной войны и действующие на основе документов того периода, способны адекватно реагировать на новую ситуацию в мире. В частности, экономические успехи таких стран, как Германия и Япония, побуждают их проникнуться мыслью о реформировании ООН для изменения своего статуса в ней. В то же время, например, включение Германии и Японии в число постоянных членов Совета Безопасности ООН порождает другую проблему, связанную с усилением влияния евразийского континента в мировой политике. При этом Африка и Латинская Америка со множеством стран оказываются не представленными в качестве постоянных членов СБ.

Тесно связана с данной темой и проблема неоднородности членов международной организации. Одни государства обладают бóльшими политическими или финансовыми возможностями, другие — меньшими. Отчасти она решается путем создания коалиций государств для согласованных действий в целях усиления своего влияния.

Есть и другие вопросы. Развитие МПО, сходное с аналогичным процессом в любой иной организации, нередко сопровождается умножением кадров и бюрократизацией, дублированием функций как внутри МПО, так и между ними в результате их численного разрастания. Аппарат оказывается неспособным оперативно решать задачи, стоящие перед организацией. В результате МПО становится малоэффективной. Кроме того, решения межправительственных организаций далеко не всегда хорошо исполняются, а то и вовсе игнорируются. Подобное может случиться, например, когда ряд государств не участвует в работе МПО или исключен из нее.

Некоторые исследователи выделяют в рамках МПО политические движения группы стран. В таком качестве выступают Движение неприсоединения, «Группа-77». Первое возникло в 1950-е гг. по инициативе коалиции стран, в большинстве своем развивающихся, которые объединились с тем, чтобы отстаивать общие интересы, в том числе связанные с национальным прогрессом, и избежать втягивания в конкурирующие блоки сверхдержав. «Группа-77» тоже была сформирована в основном представителями развивающихся государств. Это движение возникло в середине 1970-х гг., когда подобные страны объединились и

предложили проведение экономических реформ ради преодоления разрыва между отсталыми и передовыми государствами.

Международные неправительственные организации (МНПО, или НПО) – весьма активны и влиятельны в современном мире. К ним относят организации, учрежденные *не* на основании межправительственных соглашений и действующие *не только* в рамках одного государства. Это могут быть профессиональные объединения (например, Международная ассоциация политических наук, Международная организация журналистов), спортивные (Международный олимпийский комитет, Международная теннисная федерация), религиозные (Всемирный Совет Церквей), экологические («Гринпис»), гуманитарные (Международный Красный Крест) и др. МНПО допускают членство как национальных неправительственных организаций или ассоциаций, так и частных лиц. Они функционируют согласно своим учредительным документам, но при этом их деятельность не направлена на извлечение прибыли. Одни такие организации создаются при участии и поддержке государств (например, национальные олимпийские комитеты), другие возникают и работают самостоятельно.

Для современных международных неправительственных организаций, как и для МПО, характерны увеличение числа занятых в них людей, расширение круга вопросов и географии присутствия. В зависимости от географического охвата МНПО делятся на глобальные и региональные, причем последних – большинство. В то же время МНПО, как правило, меньше по сравнению с МПО по количеству работающего в каждой из них персонала, а их цели более узки.

МНПО – значимая политическая сила, особенно когда они выступают против проведения ядерных испытаний, захоронения ядовитых отходов (например, «Гринпис»), за сохранение мира и прекращение гонки ядерных вооружений (Пагуошское движение), в защиту прав женщин (феминистские движения) и т. п. Многие неправительственные организации пользуются весомой поддержкой населения, что позволяет им действовать весьма эффективно. Тем не менее, пока их политическое влияние все же меньше, чем у МПО.

Одна из важнейших заслуг неправительственных организаций на международной сцене состояла в том, что при подготовке Устава ООН в 1945 г. «Rotary Club» и Международный Красный Крест добились включения в него ст. 71, в которой зафиксирова-

но, что Экономический и социальный совет ООН уполномочен консультироваться с неправительственными организациями.

Вместе с тем вследствие крайней разнородности деятельность МНПО иногда может быть весьма противоречива. Они нередко вступают в отношения конкуренции как между собой, так и с государственными структурами. Автономные действия неправительственных организаций способны привести даже к развитию конфликтных отношений[1].

Значимые акторы международного взаимодействия — *транснациональные корпорации* (ТНК). Иногда применяется и другой термин: мультинациональные, или межнациональные корпорации с аббревиатурой МНК. Часто оба термина используются как синонимы. Однако в некоторых работах проводятся различия между ними: одни авторы исходят из того, что ТНК обладают национальной спецификой, в то время как у МНК она отсутствует, другие — наоборот. Однако в нашем случае такое различение непринципиально.

ТНК представляют собой бизнес-структуры, деятельность которых охватывает несколько стран. В отличие от международных организаций (правительственных и неправительственных), ТНК работают с целью извлечения прибыли. При этом активность даже тех из них, которые обладают «национальной спецификой», может противоречить интересам собственного государства. Немецкий автор У. Бек с долей сарказма писал: «Что хорошо для „Дойче-банк", давно уже нехорошо для Германии. Транснациональные корпорации выходят из национально-государственных рамок и де-факто расторгают договор о лояльности с институтами национального государства».

Количественный рост ТНК, как и рассмотренных выше других участников международного общения, также приходится на вторую половину XX в. и продолжает увеличиваться. При этом примерно 90% из них базируются в развитых странах северного полушария, но 80% их рабочих мест находятся в развивающемся мире. Только на сотню ведущих ТНК планеты в середине 1990-х гг. работали более 12 млн человек. Одна из самых больших транснациональных корпораций «Дженерал Моторс» в

[1] Американский исследователь А. С. Натсиос привел пример распространения гуманитарной помощи в двух соседних африканских деревнях, где действовали разные неправительственные организации. В одной из них данная помощь распределялась только среди тех, кто участвовал в проекте, ориентированном на снижение напряженности, в другой выдавалась всем нуждающимся. В результате возник конфликт между жителями этих двух поселений.

2002 г. продала продукции на 187 млрд долл., что больше валового национального продукта ряда стран (для сравнения: ВНП Греции – 201,1 млрд долл., Израиля – 122, Ирландии – 118,5, Словении – 36, а Никарагуа – лишь 12,8 млрд долл.).

Роль ТНК тоже возрастает в XX столетии. Многие из них, например, «Кока-Кола», «Нестле» и др. усиливаются не только экономически, но и растут по географическому охвату. Интересно, что если какие-то десятилетия после окончания второй мировой войны доминировали компании, имеющие американское происхождение, то потом явную конкуренцию им составили европейские и японские, а теперь еще и корейские. С 1980-х гг. основной стратегией многих ТНК становится производство компонентов в различных частях земного шара.

Рост и могущество ТНК усиливается развитием *транснациональных банков* – ТНБ, которые осуществляют финансовые операции по всему миру. На начало 1999 г. 20 крупнейших ТНБ имели в своем активе сумму, превышающую 425 трлн долл. Такие банки делают капитал очень мобильным, открывая возможности быстрого развития ТНК. Если принять во внимание крупнейшие финансовые биржи, то в целом можно говорить о финансовых институтах в современном мире как о международных политических акторах.

Очевидно, что обладая таким финансовым, людским и т. п. потенциалами и действуя по всему миру, ТНК и ТНБ значительно влияют на происходящие политические процессы[1].

Финансовые рычаги, которыми располагают транснациональные корпорации, позволяют им действовать порой весьма эффективно и на международной сцене. Так, инвестиции в экономические проекты в ряде случаев дают возможность предотвратить развитие конфликта. Известна некая «посредническая» деятельность ТНК. Например, в 1970-е гг., когда в мире разразился топливно-энергетический кризис, правительства стран ОПЕК получили финансовую поддержку от ряда ТНК, что способствовало их более гибкой позиции на переговорах с Западом.

[1] В одной из латиноамериканских стран, когда на предприятии филиала «Форда» начиналась забастовка рабочих, представители государственных структур обратились с просьбой об увольнении зачинщиков с тем, чтобы пресечь беспорядки в будущем. Предприятие не сделало это, решив, что в его интересах будет проведение переговоров с рабочими. Для этих целей оно выступило инициатором создания первого в стране автомобилестроительного профсоюза, который затем стал основой для формирования партии.

Однако деятельность ТНК в политической сфере имеет и оборотную сторону. Широко известна роль компании «International Telephone and Telegraph» (ITT) в событиях в Чили в начале 1970-х гг. В намерении сохранить свои интересы на рынке телекоммуникационных услуг в этой стране ITT пыталась предотвратить избрание марксистски ориентированного С. Альенде в качестве президента путем финансирования его оппонентов. Затем, когда он все же был избран, ITT стала оказывать давление на правительство США с целью подрыва чилийской экономики. В итоге президент Альенде был свергнут в результате военного переворота. Стремясь к получению максимальной прибыли, ТНК усиливают расслоение мира по линии Север — Юг за счет сохранения дешевой, малоквалифицированной рабочей силы в странах Юга в тех или иных отраслях производства.

Очевидно, что и собственно экономическая активность ТНК имеет социальные и политические последствия. ТНК и вправду стимулируют промышленность, создают рабочие места, занимаются обучением рабочих, но все это ведет к одностороннему развитию тех отсталых стран, где они действуют, усиливает социальную напряженность, способствует увеличению экономического разрыва между Севером и Югом.

Одновременно с другими участниками отношений на мировом уровне все более активно заявляют о себе *внутригосударственные регионы*. Они, не будучи субъектами международного права, не могут вести самостоятельную внешнеполитическую деятельность, но в то же время за ними сохранены внешние связи в области торговли, культуры, науки, спорта и т. п.

Обычно регионы сосредоточивают наибольшую активность в экономической сфере, поэтому порой рассматриваются как аналоги корпораций, которые конкурируют между собой за прибыль. Успех их соперничества зависит от ряда факторов, в том числе от развития инфраструктуры, научно-технического и трудового потенциалов, политики местных властей и т. п. Нередко инфраструктура складывается так, что связи близлежащих регионов соседних стран оказываются более тесными, чем региональные отношения внутри каждой из них. Например, северные области Италии интенсивнее сотрудничают с прилегающими кантонами Швейцарии, чем с южными областями самой Италии.

В современном мире экономические, финансовые и другие вопросы переплетаются с политическими, в результате чего внутригосударственные регионы все активнее действуют и в политическом плане на международной сцене, становясь самостоятель-

ными акторами. Они стали значимым фактором европейского строительства, что привело даже к появлению такого понятия, как «Европа регионов».

Самостоятельность внутригосударственных регионов в ряде случаев способствует их динамичному развитию за счет привлечения иностранных инвестиций, создания рабочих мест и т. п. Однако здесь есть и свои подводные камни. Неконтролируемая регионализация ослабляет центральные власти, создает опасность неравномерного развития государства, ведет к развитию конфликтных ситуаций. Чечня, Косово — лишь одни из наиболее драматических примеров.

Сейчас обращается внимание на то, что деятельность внутригосударственных регионов на мировом уровне способна вести и к парадоксальному, на первый взгляд, процессу — к ослаблению демократии в стране. Дело в том, что иными регионами в каких-то государствах могут управлять коррумпированные, авторитарные власти. Их выход из-под контроля центральных правительств в этом случае ведет к усилению негативных процессов на местном уровне.

Некоторые исследователи отдельно выделяют деятельность таких новых ТНА, как *международные преступные группы*, связанные с наркоторговлей, незаконной продажей оружия и другими нелегальными операциями, а также с терроризмом. По оценкам, приводившимся британским журналом «Экономист», в 1999 г. общая сумма так называемых грязных денег в мире составляла от 500 до 1500 млрд долл. ежегодно, т. е. примерно 5% всего совокупного продукта, производимого на Земле.

Одна из сфер деятельности организованной преступности обусловлена тем, что целый ряд товаров либо не облагается налогами, либо имеет значительные различия в налогообложении в зависимости от страны. Нелегальная переброска этих товаров из одной страны в другую, особенно в современных условиях, когда границы довольно прозрачны, дает существенный доход организованному криминалитету. Другие области его усилий — нелегальные поставки оружия, противозаконная деятельность в зонах конфликтов, включая вербовку наемников, торговлю людьми и т. п. Процессы приватизации в странах Центральной и Восточной Европы также привлекли внимание организованной преступности. Но все-таки одной из наиболее значимых областей, в которых она наиболее активна, — наркобизнес. Он занимает особое место по своим масштабам и получил дополнительный импульс в связи с глобализацией и порождаемой ею открыто-

стью границ. Так, значительные потоки наркотиков идут в Россию из Азии, а США сталкивается с аналогичной проблемой со стороны Колумбии и ряда других стран Латинской Америки. В целом же наркотрафик в последние годы увеличился в десятки раз, давая при этой торговле прибыль более чем в 500%. Борьба с наркотиками становится одной из глобальных проблем современности. При этом основное производство наркотиков налажено в бедных странах с плохо развитой экономикой, со множеством внутренних конфликтов, с военными и полувоенными режимами.

Террористические группы, будучи тесно связанными с организованной преступностью в целом и наркобизнесом, в частности, составляют одну из наиболее серьезных угроз в современном мире. Возможности, которые открываются благодаря развитию новых технологий, а также прозрачности границ, используются террористическими формированиями в своих целях. Это позволило им выступить в качестве самостоятельного актора на мировой сцене, что особенно стало очевидно после трагических событий 11 сентября 2001 г. в США и последовавшей за ними антитеррористической операции. Фактически коалиции государств стал противостоять негосударственный транснациональный актор.

В отдельные группы выделяются *национальные*, а также *религиозные организации и движения*. Они очень разнообразны по своему характеру и целям. Существуют экстремистские движения, которые по способам и средствам борьбы смыкаются с террористическими организациями, другие используют переговорные методы для достижения своих целей.

Среди религиозных организаций есть и те, которые ориентированы на урегулирование конфликтов, налаживание диалога. В этой области работают, например, квакеры. Они исходят из того, что нужно научить стороны слушать друг друга, понимать суть проблемы, которая разделяет их. Квакеры имеют опыт по урегулированию международных конфликтов. Так, они участвовали в организации нескольких встреч между представителями ГДР и ФРГ в период с 1961 по 1973 гг.; налаживали контакты между Индией и Пакистаном (1965); проводили встречи между противостоящими сторонами во время войны в Нигерии (1967–1970) и т. п.

Эффективность деятельности религиозных организаций и движений определяется тем авторитетом, которым они пользуются у населения. Так, папа римский – высший авторитет для

более 800 млн католиков, живущих на Земле. Это позволило Римской католической церкви успешно посредничать в конце 1978 г. в конфликте по поводу территориального спора между двумя католическими государствами, оказавшимися на грани войны — Чили и Аргентиной.

Взаимодействие транснациональных акторов и обновление политической системы мира

В эпоху классической государственно-центристской системы мира взаимодействие участников международных отношений (МО) не было простым и случайным, как это может представляться, если в буквальном смысле понимать метафору А. Уолферса о столкновениях государств на мировой арене подобно бильярдным шарам. Государства всегда образовывали коалиции, союзы, блоки и т. п. и тем самым упорядочивали свои взаимоотношения. Если использовать данную метафору, то лишь для того, чтобы подчеркнуть, что действия участников МО влекут за собой целую цепь последствий, высчитать итог которых почти невозможно. Еще сложнее стало в современных условиях, когда эффект действий на глобальном уровне становится на несколько порядков менее очевидным. Поэтому для сегодняшнего мира (в плане сложности и малой предсказуемости последствий взаимодействий участников МО) метафора с бильярдными шарами, или скорее броуновского движения, становится даже более адекватной.

В целом деятельность новых транснациональных акторов — серьезный вызов государствам и государственно-центристской системе мира. Однако отношения, которые складываются между традиционными и новыми участниками на мировой сцене далеко не однозначны.

Часто наблюдается сотрудничество государств и новых транснациональных акторов. Например, при урегулировании внутриполитических конфликтов привлекаются международные неправительственные организации, бизнес-структуры. Здесь интересы многих участников нередко совпадают. Так, государства могут быть заинтересованы в снижении напряженности в какой-то точке планеты, поскольку конфликт угрожает перекинуться и на их территорию. В свою очередь, для бизнеса конфликтная область — препятствие для ведения дел, зона нарушения транспортных коммуникаций, повышение политических рисков на близлежащих землях. Для ряда НПО урегулирование конфликта отвечает их уставным документам. Разумеется, одно-

временно могут существовать бизнес-структуры, группы интересов в государстве и т. д., для которых развитие конфликта, напротив, выгодно. Тем не менее при доминировании заинтересованных в урегулировании спора участников сотрудничество во многом строится на том, что многообразные акторы обладают различными преимуществами. Например, НПО в ряде случаев оказываются более гибкими и менее бюрократизированными структурами, чем государственные. В отличие от официальных посредников, НПО в большей степени ориентированы на работу с массами и порой получают информацию, которой нет даже у официальных посредников, представляющих государства и межправительственные организации. Одновременно к их слабым сторонам относится то обстоятельство, что при действиях на уровне отдельных общин НПО нередко с трудом видят целостную картину конфликта. Кроме того, вовлечение в конфликтное урегулирование слишком большого количества НПО порождает сложности, связанные с их сотрудничеством, выработкой единой программы. Здесь официальная дипломатия государств и МПО оказывается эффективнее. В результате происходит развитие не только многосторонней дипломатии (англ. *multilateral diplomacy*), подразумевающей включение более двух государств в решение проблемы, но и многоуровневой дипломатии (англ. *multilevel diplomacy*), когда вопрос решается при взаимодействии различных государственных и негосударственных акторов.

При взаимодействии на мировой сцене государства используют новые ТНА для получения информации, дополнительных финансовых средств (например, через «гибридные образования») и т. п. В свою очередь, ТНА через государственные структуры лоббируют свои интересы.

Иногда для решения отдельных задач государства создают или участвуют в образовании тех или иных ТНА. Возможно, что сначала неправительственная организация формируется при поддержке своего или внешнего государства без намерений сделать ее транснациональным актором. При этом ее создатели исходят из того, что она непременно будет «ручной». Однако впоследствии они порой сталкиваются с тем, что образованная при их поддержке организация не только выходит из-под контроля, но и направляет усилия против своих же «родителей». Один из случаев — «Аль-Каида». В менее драматичном варианте государство, например, выходит из межправительственной организации, учредителем которой было изначально.

Не менее очевидны и различные варианты конфронтации государств и новых ТНА, столкновение их интересов, а также противоречия в интересах между различными ТНА. Пример деятельности антитеррористической коалиции, состоящей из группы государств, против террористической организации «Аль-Каиды» — один из наиболее явных. Однако существуют и другие случаи без применения силы. Так, «Гринпис» неоднократно выступал против проведения ядерных испытаний, строительства гидроэлектростанций и т. п. ТНК может быть заинтересована в строительстве того или иного производства, в то время как экологические НПО яростно выступают против. Кстати, экология — это сфера, на примере которой особенно четко прослеживается переплетение интересов различных акторов, — тех или иных государств (в том числе групп интересов внутри них), разных корпораций, НПО и т. п.

Наконец, нетрудно представить и случаи параллельной деятельности, когда государства, а также какие-нибудь новые ТНА работают одновременно, но стараются не взаимодействовать, четко отслеживая поведение друг друга.

Очевидно, что типов и разновидностей взаимодействия на мировой сцене государств между собой, с ТНА, одних транснациональных акторов с другими — множество. Более того, неправительственные организации хорошо адаптируются к национальным условиям, поэтому, например, «Данон» в России отличается от своей материнской французской компании, но она также не похожа на аналогичные российские компании. По-видимому, все эти вопросы представляют собой поле, которое ждет своих исследователей.

Сложность взаимодействия не исчерпывается лишь парадоксом, сформулированным М. Николсоном, суть которого в следующем: чем меньше количество участников на мировой сцене и чем более они однородны, тем легче предсказывать их действия с последствиями. Сами же акторы на мировом уровне не просто разнородны, а отличаются по многим параметрам, подвержены внутренним изменениям, вступают во множество отношений и типов взаимодействий друг с другом. С учетом феномена «сжатия времени» в современных условиях все эти процессы оказываются не только сложнопрогнозируемыми или просчитываемыми, но иногда и с трудом отслеживаемыми.

Изменения, связанные с деятельностью новых ТНА, принципиальны с точки зрения последствий. По сути дела происходит не просто структурная перестройка политической системы мира,

а ее смена, переход к принципиально новым политическим отношениям на мировой сцене. Оттого и меняется вся политическая повестка дня, в том числе такая ключевая проблема, как безопасность. В этом плане события 11 сентября 2001 г. не изменили, разумеется, мир, а проявили те сдвиги, которые происходят на протяжении последних десятилетий, продемонстрировав, в частности, роль новых ТНА в сфере безопасности. Одновременно безопасность перестает быть заботой только государства.

В других областях наблюдается аналогичная картина — увеличивается количество акторов, вовлеченных в проблему, и усложняются их взаимодействия. При этом все большую роль играет политика, которая проникает во все сферы человеческой деятельности, не ограничиваясь национальными границами. В результате, если после энергетического кризиса 1970-х гг. обнаружилось, что так называемая политика высокого уровня, определяемая военной мощью, оказалась бессильной перед лицом экономики, то сегодня в экономике все более четко прослеживается политика. Один из ярких примеров — рост политической составляющей в цене на нефть. При этом сама цена может колебаться в любую сторону — расти или падать. Речь идет о том, что именно политические факторы оказываются очень значимыми в этом процессе. Так, проблема Ирака, волнения в Венесуэле явились важнейшими составляющими в ценообразовании нефти в конце 2002 — начале 2003 гг.

Изменения происходят также в «правилах» и «нормах» поведения. «Если согласиться с тем, — писал отечественный ученый В. М. Кулагин, — что в мировой политике сегодня происходят изменения качественного характера, то логично предположить, что это влечет за собой не менее радикальные изменения и свода правил, регулирующих поведение участников политического взаимодействия». Пока же разные акторы пробуют свои силы и возможности, в результате чего мир подходит к грани того, чтобы стать «миром без правил».

В целом же, когда осуществляются кардинальные политические перемены, прежние закономерности перестают действовать с той очевидностью, как прежде. Ситуация оказывается плохо предсказуемой и с совершенно разными вероятными исходами. Нарастает напряженность, привычные отношения трансформируются, что нередко приводит к параличу процессов принятия решений.

Подобный переход по глубине изменений можно сравнить с процессом формирования Вестфальской системы мира. Кстати, в

этом плане интересную параллель между серединой XVII в., когда складывалась Вестфальская модель мира, и концом XX столетия, проводит К. Холсти. Он заметил, что в первом случае Европа, будучи единой по своим культурным, цивилизационным параметрам (после разрешения конфликта между протестантами и католиками), оказалась политически разделенной. Во втором — при крайнем усилении экономической интеграции, в политическом отношении мир представлен более чем 180 отдельными государствами. Если, сопоставляя эти два исторических процесса, принять во внимание, что сейчас идет речь о создании политической системы не только на одном континенте, как было тогда, а действительно во всепланетарном масштабе, то очевидно: сам переход оказывается гораздо более значительным и сложным. Еще большую степень сходства обнаруживают Ч. Кегли и Г. Раймонд: они определили середину XVII в. и конец XX в. как поворотные точки в истории, когда одни модели международного взаимодействия сменяются другими. Для обоих периодов характерны изменения в политической жизни и появление многих новых проблем. Для каждого из них типичны и «столкновение цивилизаций», и «столкновение моральных ценностей», и «столкновение взглядов». Тогда и сейчас наблюдается распад больших национальных образований на более мелкие. Перечень черт сходства можно продолжить.

Проблема заключается в том, что пока отсутствует ответ на вопрос о характере формирующейся политической системы мира. Одни авторы склонны видеть в новых ТНА ведущую политическую силу. Исследователи, работающие в неореалистической традиции, напротив, настаивают на том, что нет альтернативы государственно-центристской системе мира. Кроме того, в настоящее время другого актора, который бы мог взять на себя все функции государства, просто нет. В свою очередь, Дж. Розенау исходит из «двухуровневого» характера международного взаимодействия, где, наряду с официальными межгосударственными отношениями, существует иной уровень — деятельность негосударственных акторов.

Пожалуй, все названные подходы уязвимы. Едва ли можно не заметить деятельность негосударственных ТНА, но и сводить все международные процессы только к их активности тоже вряд ли целесообразно. Государства продолжают сохранять за собой ведущий политический ресурс, вступая при этом в сложную систему взаимодействия с негосударственными участниками. Эта система, похоже, все менее жестко разграничивается на два уровня.

Сам процесс становления новой политической системы и неопределенность, которая с этим связана, ведут к тому, что в современном мире все возможно и почти ничего не является точно установленным. В свою очередь, «непознанность» нового мира делает его более опасным (прежде всего в психологическом плане), поскольку неясно, какие угрозы и откуда следует ожидать.

Литература

Барановский В. Г. Международные организации как механизмы регулирования международных отношений // Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. — М., 2000.

Грум Дж. Растущее многообразие международных акторов // Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П. А. Цыганкова. — М., 1998.

Кулагин В. М. Закат Вестфалии // Космополис: Альманах. — 1999.

Лебедева М. М. Мировая политика. — М., 2003.

Фергюсон Й. Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П. А. Цыганкова. — М., 1998.

Цыганков П. А. Теория международных отношений. — М., 2002.

Kegley Ch. W., Wittkopf E. R. World Politics: Trend and Transformation. 8 ed. — N. Y., 2001.

Глава 11

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. А. Коновалов

Переосмысление понятия безопасности

Необходимость нового осмысления понятия безопасности возникла почти одновременно с распадом СССР и появлением независимой России. Этот процесс оказался столь же трудным, подчас болезненным, но необходимым, как и поиск новой идентичности российским государством и его гражданами. Сложности определялись рядом факторов. На уровне обыденного сознания понятие безопасности традиционно представлялось как некое идеальное состояние отсутствия угрозы, сохранности, надежности. Этого было достаточно для досоветского и советского периодов нашей истории. В общественном сознании в досоветский и особенно советский периоды под безопасностью понималась

прежде всего безопасность государства, его политической системы, его границ. Не случайно главный институт государственной машины, отвечавший за безопасность страны, назывался Комитетом Государственной Безопасности, а представления об угрозах сводились к внешней агрессии и действиям «нелояльных» граждан, подрывающих изнутри основы режима.

Заявив о стремлении построить правовое демократическое государство, Россия столкнулась с необходимостью введения в понятие безопасности, помимо государства, двух других равноправных субъектов — личности и общества — и определения взаимосвязи, приоритетов каждого из них в политике обеспечения безопасности. Это было весьма трудно для страны, где интересы и безопасность отдельной личности на уровне политического сознания никогда не ценились слишком высоко, а человек всегда рассматривался как «рабочий материал истории», средство для защиты государственных интересов и реализации «великих» идей. Вторая, не менее сложная проблема, — необходимость перехода от примитивного представления о внешней военной угрозе как единственного покушения на безопасность страны к осознанию множественности возможных вызовов безопасности в современном мире. Они охватывают экономическую, социальную, этнонациональную, экологическую и другие составляющие.

Все это потребовало от России разработки принципиально новой концепции национальной безопасности и политики ее реализации. Употребление термина «национальная безопасность» нуждается в ряде пояснений. Именно концепция национальной безопасности шире всего используется в современном мире. В отношении многонациональной и многоконфессиональной России само понятие национальной безопасности должно быть четко определено. В работе, опубликованной группой отечественных экспертов в 1998 г., в период жарких дебатов о содержании Концепции национальной безопасности РФ, значилось: «Понятие „национальные интересы" относится не к отдельным нациям и народностям, а ко всей их совокупности, составляющей российское общество». Именно такой смысл следует придавать слову «национальный» применительно к понятию национальной безопасности для России. Кроме того, надо учитывать, что концепция национальной безопасности наиболее распространена, хотя отнюдь не единственно связана с безопасностью как таковой. В частности, С. Панарин рассматривает три подхода и три возможных концепции безопасности: национальная безопасность (англ. *national security*), общая безопасность (англ. *common security*) и со-

цietальная безопасность (англ. *societal security*). При этом, по его мнению, в концепции национальной безопасности «наилучшим актором априори признается государство», ключевой угрозой — военная угроза извне, а основным средством противодействия ей — военная сила. В таких предположениях военная безопасность неизбежно становится главной доминантой концепции. Из этого следует, что приоритеты концепции национальной безопасности по степени важности могут распределяться в единственной последовательности — *государство, общество, личность*. Такая точка зрения нашла отражение в ряде документов новых государств СНГ. В одном из них прямо заявлено: «Если речь идет об историческом развитии, то государство — константа, а гражданин величина непостоянная, временная».

Иначе эта последовательность выглядит в концепции общей безопасности Панарина. Ее ядро — безопасность отдельной личности во многомерном понимании.

1. Обеспечение *физической безопасности*, противодействие факторам, которые могут угрожать жизни и здоровью человека. (К этому базовому аспекту безопасности личности Панарин добавляет четыре других.)

2. *Экономическая безопасность*, т. е. обеспечение занятости и достойного вознаграждения за труд, защита сбережений и собственности.

3. *Социальная безопасность* — достойный статус в обществе, а также государственные и общественные институты, гарантирующие защиту первых двух упомянутых аспектов безопасности.

4. *Этнокультурная безопасность* как возможность сохранения и свободного развития этносов и культур, с которыми идентифицирует себя личность.

5. *Безопасность достоинства* — качественный показатель, демонстрирующий, что для свободной личности в демократическом обществе цена безопасности может иметь не меньшее значение, чем сама безопасность. Если за безопасность надо платить унижением, отказом от убеждений, подавлением индивидуальности, то это понятие вырождается в чисто биологическую, видовую категорию.

Понятие социетальной безопасности применяется для подчеркивания необходимости защиты от внешних угроз системы благ, накопленных уникальной социокультурной средой, достигнутого ею уровня комфорта, образа жизни общества. Угрозу социетальной безопасности могут представлять самые различные

факторы — от неконтролируемого наплыва мигрантов до ухудшения экологических параметров среды обитания.

Видимо, предложенное С. Панариным разделение и даже противопоставление понятий национальной и общей безопасности оправдано методологически и облегчает понятийный анализ. Однако концепция национальной безопасности вовсе не предопределяет обязательное доминирование государства и рассмотрение только военных угроз его безопасности. Она вполне может базироваться на ценностных приоритетах, характерных для концепции общей безопасности и истолковывать безопасность во всем многообразии ее аспектов. Более того, именно так она и должна строиться. В варианте концепции национальной безопасности, разработанном группой российских экспертов в 1998 г., данный подход сформулирован так: «Веками граждане страны рассматривались лишь как рабочий материал для выполнения неких государственных сверхзадач. Теперь мы предлагаем концепцию национальной безопасности, где высшим приоритетом является обеспечение безопасности и интересов каждого отдельного гражданина. Концепция национальной безопасности базируется на том, что в современном мире мощь и безопасность государства определяются не горами накопленного оружия, а показателями экономического развития, жизненного уровня граждан и способностью страны создать им наиболее благоприятные условия для реализации своих возможностей, уровнем образования и достижениями в области науки и культуры».

Подходы к выработке новой политики национальной безопасности в России

Стремление именно к интегральному подходу просматривается уже в первых законодательных актах независимой России. В Законе Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. значилось: «Безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз... К основным объектам безопасности относятся: *личность* — ее права и свободы; *общество* — его материальные и духовные ценности; *государство* — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность» (здесь и далее в цитатах курсив мой. — *А. К.*). В течение 1990-х гг. в России был принят ряд документов, непосредственно относившихся к сфере национальной безопасности. 23 апреля 1993 г. появился документ «Основные положения концепции

внешней политики Российской Федерации», где, в частности, указывалось, что «целью внешней политики Российской Федерации является создание максимально благоприятных „внешних" условий для обеспечения надежной безопасности и развития страны, успешного осуществления демократических преобразований и экономических реформ, реализации и защиты интересов *личности, общества* и *государства*». В ноябре 1993 г. приняты «Основные положения военной доктрины Российской Федерации». Этот документ содержал два принципиальных новшества:

1) Россия с оговорками отказалась от принципа неприменения первой ядерного оружия (англ. *no first use*), которого, на политико-декларативном уровне, СССР придерживался многие годы;

2) он обосновывал возможность в исключительных случаях использовать вооруженные силы во внутренних конфликтах на территории страны. Появление этого пункта в документе объяснялось довольно просто. Он принимался сразу после политического кризиса октября 1993 г., когда судьбу противостояния между Президентом Б. Н. Ельциным и парламентом, руководимым Р. И. Хасбулатовым и А. В. Руцким, решило именно вмешательство армии на стороне Президента.

Однако эти и другие документы, при всей их важности, не могли создать сколько-нибудь целостное представление об оценках Россией угроз своей национальной безопасности и политике ее обеспечения. Документы не были связаны друг с другом, принимались в странной последовательности, а главное, не имели под собой необходимого общего фундамента — разработанной и одобренной на высшем политическом уровне концепции национальной безопасности страны. Пожалуй, прообразом такой концепции послужило «Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» от 13 июня 1996 г. Этот документ уникален и пока единствен за все время существования независимой России. Никогда более Президент не обращался к Федеральному Собранию со специальным посланием по проблемам национальной безопасности страны. Это Послание сыграло очень важную роль в формировании подходов к выработке концепций и стратегий, так или иначе связанных с рассматриваемой проблемой. Многие его положения не утратили актуальность и по сей день.

В Послании говорилось: «Национальные интересы России — основа формирования стратегических задач внутренней и внешней политики страны. По своему содержанию они являются ин-

тегрированным выражением жизненно важных интересов *личности, общества и государства*». В нем впервые системно сформулированы основные вызовы и угрозы безопасности, причем в качестве главного внутреннего вызова определена «незавершенность создания и нестабильность структур демократических институтов власти и управления». Вообще документ ясно дает понять, что самые серьезные вызовы и угрозы национальной безопасности исходят изнутри, а не извне страны. В частности, подчеркивалось, что одна из важнейших угроз национальной безопасности — «региональный сепаратизм и национализм». В Послании рассматривались угрозы национальной безопасности в политической, экономической, социальной, интеллектуальной, экологической, информационной и военной сферах. Говорилось в нем и о первейших источниках внешней военной опасности. К ним отнесены «существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов, прежде всего в непосредственной близости от российских границ; международный терроризм, развитие его взаимосвязей с политическими экстремистскими группировками в России и в бывших союзных республиках». Пожалуй, впервые на высшем политическом уровне в Послании четко определена последовательность разработки и принятия государственных актов, на которых должна базироваться политика национальной безопасности страны. «На основе политики национальной безопасности и во взаимосвязи с ней разрабатываются военная доктрина, концепция внешней политики, концепция военного строительства, стратегия экономической, информационной, экологической и других видов безопасности».

На этой последовательности стоит остановиться особо. В значительной мере она базируется на опыте и практике США, где подходы к выработке политики национальной безопасности отличаются наибольшей четкостью и логической обоснованностью (речь идет о методологии и отлаженности государственного механизма, а не о сути решений). Почти каждый год в США на высшем политическом уровне за подписью президента принимается документ «Стратегия национальной безопасности» (*National Security Strategy*), где дается краткое описание ситуации в мире, сформулированы жизненно важные интересы страны и наиболее вероятные источники вызовов и угроз им. Он также определяет потенциальные виды конфликтов, в которые могут быть вовлечены США и регионы этих вероятных событий. Данная концепция разрабатывается в аппарате Совета по национальной безо-

пасности, хотя экспертные оценки по ходу ее подготовки предоставляют самые разные ведомства и организации.

Почему так важно, чтобы данный документ на высшем политическом уровне появлялся первым и регулярно обновлялся? Прежде всего, он ставит на прочный фундамент деятельность всех ведомств, имеющих отношение к реализации политики национальной безопасности, особенно военного и внешнеполитического. Разработка данной политики — безусловная прерогатива президента и его администрации, а ведомства должны лишь способствовать ее наиболее эффективной реализации. В этих условиях с военных, например, снимается задача определения вероятного противника, характера возможного будущего военного конфликта и т. д. Они концентрируются на профессиональных вопросах, лежащих в сфере их компетенции: каким образом в условиях конкретных бюджетных ограничений (а военный бюджет всегда лимитирован даже у богатых стран) и при вполне определенном характере возможных военных угроз (обозначенных политическим руководством) построить вооруженные силы, наиболее эффективно обеспечивающие интересы национальной безопасности страны в военной сфере. Вот почему документ «Национальная военная стратегия» (*National Military Strategy*), фиксирующий приоритеты военного строительства и подписываемый председателем Комитета начальников штабов, появляется только после президентской «Стратегии национальной безопасности» и готовится на ее основе. Далее следуют конкретные планы военного строительства, программы разработки и закупки вооружений, но все они — логическое продолжение главного политического документа, подписанного президентом.

Кроме того, регулярность обновления «Концепции национальной безопасности» отражает тот очевидный факт (это особо актуально в наши дни), что мы живем в быстро меняющемся мире, где характер, масштаб и источники вызовов и угроз национальной безопасности не могут оставаться раз и навсегда заданной константой. Мониторинг и оценка таких изменений — тоже прерогатива высшего политического руководства. Именно оно должно определять характер изменений, соответственно которому необходимо переориентировать государственные ресурсы, чтобы наилучшим образом обеспечить интересы страны и безопасность ее граждан.

Первая «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» была принята 17 декабря 1997 г. Этот документ остался почти незамеченным, ибо за ним не последовала разра-

ботка никаких других, на основе которых можно было бы говорить о целостной политике национальной безопасности. Он был мало связан с «Посланием по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» от 1996 г. Не случайно всего две недели спустя после принятия Концепции Президент Ельцин отправил документ на доработку. Пожалуй, здесь стоит обратить внимание на то, как определена суть самого акта: «Концепция национальной безопасности Российской Федерации – политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей».

В этом определении важны три обстоятельства.

1. Приоритетность субъектов обеспечения безопасности: *личность, общество, государство.*

2. Среди угроз безопасности военная угроза занимает лишь четвертое место после угроз в политической, экономической и социальной сферах.

3. Упоминание об учете имеющихся ресурсов и возможностей.

Поскольку выработка политики национальной безопасности и распределение ресурсов на ее реализацию всегда связаны с необходимостью решения многих задач, то неоправданная концентрация ресурсов на парировании какой-то одной гипотетической угрозы, в частности военной, способна нанести ущерб национальной безопасности гораздо больший, чем вероятная военная агрессия. Таким образом, определение, данное в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 1997 г., подтверждало мнение о том, что в центр такого документа должна быть поставлена личность, обеспечение ее интересов и безопасности, а последняя вполне может рассматриваться как понятие многомерное. Угрозы национальной безопасности способны исходить извне и изнутри страны, быть очень разными по своей природе и содержанию, а вовсе не сводиться только к угрозе внешнего военного вторжения.

Принятие целостного пакета документов в области национальной безопасности началось в России в 2000 г. Впервые они принимались именно в той логической последовательности, которая обсуждалась выше. В январе 2000 г. Президент В. В. Пу-

тин подписал новую редакцию «Концепции национальной безопасности», в апреле — «Военную доктрину», в июне — «Концепцию внешней политики», в сентябре — «Доктрину информационной безопасности». Принятие документов продолжилось в 2001—2002 гг. «Морская доктрина РФ на период до 2020 года» была одобрена в июле 2001 г., далее шли «Основы государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года» (август 2001 г.), «Основы политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» (март 2002 г.).

В новой редакции Концепция национальной безопасности определена как «система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства во всех сферах жизнедеятельности... Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

Все одобренные за эти два года документы дают достаточно поводов для критики. В каждом из них ясно просматривается «ведомственный акцент», есть прямые нестыковки и противоречия. Так, право России применить первой ядерное оружие закреплено и в Концепции национальной безопасности, и в военной доктрине, но сформулировано оно совершенно по-разному. Если Концепция исходит из права России на «применение всех имеющихся в ее распоряжении сил и средств, включая ядерное оружие, в случае отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными», то в Военной доктрине говорится следующее: «Российская Федерация оставляет за собой право на применение ядерного оружия в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового уничтожения, а также в ответ на крупномасштабную агрессию с применением обычного оружия в критических для национальной безопасности Российской Федерации ситуациях».

Как видно, ни одно из этих определений не позволяет судить о том, когда «исчерпаны все меры разрешения кризисной ситуации», либо о том, какую ситуацию следует считать «критической для национальной безопасности» страны. Однако детальный анализ таких актов за 2000—2002 гг. вряд ли целесообразен, поскольку многие их положения уже не соответствуют современным политическим реалиям. Не случайно в ноябре 2002 г. Президент Путин заявил о необходимости внесения корректив в политику

национальной безопасности, а министр обороны С. Б. Иванов уточнил, что речь идет о принятии новой редакции Концепции национальной безопасности.

Годы 2001 и 2002 оказались периодом тектонических сдвигов в международной ситуации, глубокой переоценки характера и источников угроз национальной и международной безопасности. Несмотря на то, что в Концепции национальной безопасности 2000 г. НАТО упоминается только дважды, а терроризм 17 раз, все же этот документ принимался в период, когда альянс, расширяющийся на Восток, считался у нас гораздо более серьезной угрозой безопасности. «Парадокс иррелевантности» этой Концепции состоит еще и в том, что по меньшей мере три процесса, отнесенные в ней к числу наиболее серьезных угроз национальной безопасности России, реализовались. Блок НАТО расширился на Восток, иностранные войска размещены вблизи границ России, причем там, где их появление вообще не мыслилось — в Средней Азии, наконец, интеграционные процессы в СНГ скорее слабеют, чем укрепляются. Сюда можно добавить выход США из Договора по ПРО 1972 г. и др. Все это формально дает основания утверждать, что результаты проведения политики национальной безопасности России за эти два года были неудовлетворительными. На деле же международное положение России укрепилось, а ее роль и значение в мировой политике, неожиданно для многих, существенно возросли. Так что необходимость корректировки Концепции очевидна. Однако прежде, чем ее производить, стоит оценить, насколько серьезны изменения в характере угроз национальной и международной безопасности.

Российский политолог А. И. Уткин еще в ноябре 2000 г. в работе «Геоструктура XXI века» отметил: «Пять мощных сил ведут мировое сообщество к новому состоянию. Первая — фиксация однополярности, вторая — глобализация мировой экономики. Третья — ослабление государств-наций. Четвертая — поиски цивилизационной идентичности. Пятая сила — восстание бедного большинства мирового сообщества. Речь идет о воздействии на мир пяти неистребимых факторов — мощи, богатства, хаоса, идентичности, справедливости. Результатом будет новая конфигурация миропорядка, новая геополитическая, экономическая, цивилизационная картина мира». С последним выводом этого прогноза трудно не согласиться, однако реальность, как всегда, оказалась богаче и сложнее любой схемы самого изощренного аналитика. Фраза о том, что после сентябрьских терактов 2001 г. в США мы живем в ином мире с совершенно другими угрозами,

стала уже банальностью. Конечно, мир не меняется за один день. Тенденции в мировой политике и экономике, которые привели к сентябрьским событиям, формировались довольно долго, но в силу ряда причин либо не замечались, либо драматически недооценивались политическими лидерами ведущих стран мира. Трагедия 11 сентября произвела эффект «упавшего занавеса». Именно эта открывшаяся картина и заставила говорить о «новой парадигме безопасности».

Что действительно нового в «новой парадигме международной безопасности»?

О событиях 11 сентября 2001 г. уже написаны горы статей и книг, потому надо лишь отметить последовавшие за ними самые важные изменения в международной политической ситуации.

1. Мир потерял «гаранта», роль которого, безусловно, играли США в сферах международной безопасности, финансов, технического прогресса и т. п. США по-прежнему остаются единственной сверхдержавой, самой мощной страной мира в военном и экономическом отношениях. В то же время стало очевидно, что перед лицом новых угроз США не в состоянии гарантировать безопасность не только своих союзников, но и свою собственную. После 11 сентября Америке пришлось осознать, что она перестала быть самодостаточной страной и вряд ли станет ей в обозримом будущем.

2. События 11 сентября продемонстрировали уязвимость современной цивилизации, которая увеличивается многократно с ростом уровня технологического развития. В экономике передовых стран содержится огромное количество «встроенных механизмов», способных принести огромный вред, разрушить жизненно важные элементы инфраструктуры, потрясти или развалить их финансовую систему, если достижения гражданского технического прогресса оказываются в руках террористов. Атаки на Нью-Йорк и Вашингтон были предприняты почти безоружными боевиками. Реально смертельным оружием оказались продукты цивилизационного развития: широкофюзеляжные пассажирские самолеты — 200 тонн металла, заправленные 80 тоннами керосина и разогнанные до скорости в несколько сот километров в час.

3. Сентябрьские события стали серьезным испытанием для демократических ценностей и традиций в США и в других странах. Оказалось, что либерально-демократические государства

плохо приспособлены для борьбы с террористическими угрозами нового типа. Однако было неожиданно наблюдать, с какой легкостью большинство американцев согласились на ограничения личных прав и свобод (хотя бы временное) в обмен на ощущение большей личной безопасности. (Кстати, аналогичная тенденция наблюдалась после теракта в Москве в октябре 2002 г. Почти во всех опросах общественного мнения, проводившихся после той трагедии, подавляющее большинство респондентов выразили готовность пожертвовать частью своих прав и свобод в обмен на государственные гарантии личной безопасности.)

4. Широкий спектр политических и технологических факторов в сочетании с процессами глобализации привели к появлению на международной сцене принципиально новых политических игроков — негосударственных террористических организаций. Этот «террористический интернационал» действует вне поля международного права, его трудно связать напрямую с территорией какой-либо страны и, что самое важное, такие террористические группы в уязвимом постиндустриальном мире способны наносить ущерб государствам, сравнимый, и, возможно, превосходящий ущерб от агрессии враждебной страны. Современные террористы действуют на глобальном уровне и атакуют нетрадиционными способами.

5. В свете новых вызовов и рисков международной безопасности выявилось, что все институты — национальные, (вооруженные силы, полиция, спецслужбы) и международные (ООН, ОБСЕ, НАТО и т. д.), — созданные, чтобы эту безопасность гарантировать, продемонстрировали полную неспособность справиться с возложенной на них миссией. Стало окончательно ясно — современные угрозы требуют новых инструментов и методов для успешной борьбы с ними.

После террористической атаки в США стало очевидно, что никакой самой богатой и мощной в военном отношении стране не по силам в одиночку справиться с новой угрозой международного терроризма. Нужны партнеры, союзники и принципиально более высокий уровень взаимодействия. Не случайно, что во время операции в Афганистане ключевым союзником для США оказалась Россия. Опыт и информация, которые наша страна приобрела во время сравнительно недавних боевых действий в Афганистане, ее геостратегическое положение, наконец, практика борьбы с международным терроризмом в Чечне сделали Россию уникальным и незаменимым партнером для Америки. Впервые после второй мировой войны Россия и Запад оказались перед ли-

цом общей, долговременной и глобальной по масштабу угрозы. Не только необходимость противостоять террористической угрозе, но и осознание принадлежности к единой цивилизации, над которой нависла реальная опасность, объединяют сегодня Россию и Запад.

Решительно поддержав США в антитеррористической коалиции, Россия сделала в широком смысле «цивилизационный выбор». Его ни в коем случае не следует трактовать как выбор конфессиональный — в пользу христианства и против ислама. Подобный выбор был бы фатальной и непоправимой ошибкой для будущего нашей страны. Стратегически выбор был сделан в пользу демократических ценностей и международного права.

Международный терроризм глобального уровня — новый феномен в мировой политической ситуации. Конечно, террор как инструмент политической борьбы имеет многовековую историю. Однако сейчас облик международного терроризма размыт, и даже попытки дать его точное определение серьезно затруднены. (Достаточно сказать, что ныне в мире разработаны примерно 120 дефиниций международного терроризма, и ООН старается выработать еще одну, отвечающую нынешним реалиям.) По этому поводу американский эксперт З. Бжезинский даже выразил опасение: «Терроризм превращается в некий абстрактный феномен. Выходит, что бессердечные террористы действуют под влиянием какого-то сатанинского наития, без всякой мотивации». Не пытаясь дать универсальное определение международного терроризма, мы вполне можем сформулировать главную опасность, с которой сегодня сталкивается мировое сообщество, включая Россию, и с которой ему придется бороться в обозримом будущем. Речь идет о *глобальной экспансии радикального ислама, использующего методы террора* для достижения доминирования в масштабах планеты.

Оговоримся сразу, в словосочетании «радикальный ислам» ключевым является именно определение «радикальный». Для ислама как религии, исламской культуры, для подавляющего большинства мусульман, для всей исламской цивилизации собственные экстремисты — примерно такая же угроза, какую Гитлер представлял для немцев и для германской культуры. Так что отсутствие официально одобренного определения не должно разоружать нас перед лицом конкретной и очень серьезной опасности. Речь идет о возможности цивилизационного регресса. Террор как способ действия, замешанный на экстремистской исламской идеологии и психологии фанатиков, полностью лишен-

ных инстинкта самосохранения, — эта гремучая смесь и устанавливает масштаб угрозы.

Перечисленные факторы — не единственные, позволяющие говорить об опасности цивилизационного регресса. Война с международным терроризмом — процесс интерактивный. Вовлеченные в нее государства оказываются под очень серьезным давлением. Сталкиваясь с действиями террористов, для которых нет моральных барьеров, трудно удержаться от ответа террором на террор. Весьма соблазнительно для «облегчения борьбы с мировым злом» пойти на «временные» ограничения базовых прав и свобод граждан. Однако выбор такого пути означал бы частичный успех террористов и шаг назад в цивилизационном развитии.

Вопрос о том, почему именно в исламской среде сформировался международный терроризм, требует отдельного рассмотрения. Мы же напомним лишь некоторые факты, важные для понимания сегодняшней ситуации. В начале XX в. в мире проживали примерно 150—170 млн мусульман, а к концу этого столетия их было уже около 1,3 млрд — каждый пятый житель нашей планеты. Более половины данного населения моложе 20 лет. Демографический взрыв в мусульманском мире сделал молодежь его самой многочисленной частью. Речь идет об огромном энергетическом потенциале, ищущем выхода и применения. Но невозможность социально-экономической самореализации предопределяет агрессивность молодых людей. Идеологам террора остается только задать ей нужное им направление.

Доходы от продажи нефти позволили правящим элитам арабских и других нефтедобывающих мусульманских стран сосредоточить огромные финансовые ресурсы. Только арабские страны получают от нефтяных продаж ежегодно 120—150 млрд долл. Однако это не привело к появлению в них полноценных современных экономик. По оценке бывшего директора ЦРУ Дж. Вулси, «Мусульманский Восток в середине 90-х без учета нефти экспортировал меньше, чем Финляндия. 260 млн человек продавали меньше, чем 5 млн финнов». Неудивительно, что эти факторы благоприятствовали распространению экстремистской идеологии, прикрывающейся религиозными догмами и лозунгами о «справедливом» переустройстве мира. В какой-то мере идущий процесс напоминает «реинкарнацию» искаженной и примитизированной версии марксистской теории для «несостоявшихся» стран и регионов.

Среди причин появления международного терроризма нужно упомянуть проблемы бедности и огромного неравенства в уровнях жизни между развитыми и развивающимися странами, равно

как и попытки навязать одну определенную модель производства и потребления в качестве универсального «лекарства» для всех стран с разными историей, культурой и цивилизационными традициями. Такие попытки ничего, кроме страха потерять национальную идентичность, в мусульманских странах вызвать не могут. Тем не менее задача борьбы с международным терроризмом должна жестко отделяться от задачи борьбы с бедностью и неравенством. Бедность многих исламских стран не является главной причиной, порождающей терроризм и не может служить аргументом для его оправдания. К сожалению, исламский экстремизм имеет идеологические корни, и фанатиками-мусульманами движут вовсе не меркантильные интересы.

Тот факт, что мир, а вместе с ним и Россия, находится в состоянии глобальной войны принципиально нового типа — войны с мировым терроризмом — пока плохо осознается в Москве и в столицах других ведущих государств мира. От этой войны нельзя уклониться или объявить нейтралитет. Удар террористов может быть нанесен с воздуха, на море и на суше в любой точке планеты.

Новые акторы начинают определять ситуацию на мировой политической сцене. Они не являются субъектами международного права, поскольку это не суверенные официально признанные государства. Они не подчиняются никакому легитимному правительству. Их трудно, а чаще невозможно связать с территорией какой-либо страны. Они действуют глобально, не принимая в расчет никакие национальные границы. Конечно, они используют территории суверенных государств, но никогда не просят разрешения у их правительств. Международные террористические сети все больше влияют на развитие мировой ситуации в сферах безопасности, политики и экономики, но ни одно правительство не может заключить договор с этими структурами или обменяться дипломатическими миссиями. Все мирные способы давления, выработанные мировым сообществом для межгосударственных отношений (экономические санкции, торговые эмбарго), теряют всякий смысл в отношении подпольных террористических сетей. Даже использование вооруженных сил, создававшихся для нанесения поражения вражеским армиям, малоэффективно как антитеррористическое средство.

Государства, объявившие о своем твердом желании бороться с международным терроризмом, сталкиваются с аналогичными проблемами: отсутствие оборонительных линий противника, на которые была бы обрушена военная мощь, вражеских армий, ко-

торые можно разгромить в решающих сражениях, территорий, которые надо оккупировать, и столиц, куда можно было бы вступить победным маршем. Война идет, но в ней нет фронта и тыла: неизвестно, какая цель будет выбрана террористами для следующей атаки.

От «Черного сентября» 2001 г. в США до «Черного октября» 2002 г. в Москве: стратегия и цели международного терроризма

При всей неожиданности и кажущейся бессмысленной жестокости во всех крупных международных террористических актах последнего времени просматривается четкая и вполне обдуманная стратегия. Террористические атаки, за редким исключением, направлены не против вооруженных сил или военных объектов, а против гражданского населения и наиболее уязвимых элементов инфраструктуры в самых развитых странах. Цель таких атак состоит не в достижении военной победы в ее классическом понимании, но в распространении паники, ощущения незащищенности, экономических потрясениях, расшатывании или разрушении финансовых систем для влияния на политику или отставку правительств.

События 11 сентября 2001 г. в США. Показателен выбор террористами целей для атак. Направив один из самолетов на здание Пентагона, в сердце самой мощной военной машины в мире, они вряд ли рассчитывали нанести поражение армии США или хотя бы на серьезный ущерб ей. Значительно более важной задачей было распространение среди американцев чувства личной незащищенности, демонстрация неэффективности военных средств, в создание которых вложено столько сил и ресурсов, убеждение рядового гражданина в том, что укрыться от террористической угрозы невозможно.

Последствия атаки на здания Всемирного торгового центра тоже были хорошо просчитаны. Разрушение центра, символизирующего наиболее процветающую экономику и связанного со всеми важнейшими торговыми и финансовыми организациями мира, должно было нанести огромный ущерб хозяйственной и денежно-кредитной системам США, серьезно подорвать международную экономическую и финансовую стабильность. Расчет организаторов этого теракта был верен. По американским оценкам, к концу 2001 г. прямые потери национальной экономики,

вызванные сентябрьским терактом, оценивались в 639 млрд долл. и 2 млн рабочих мест.

Атака на французский супертанкер «Лимбург». Нападение на этот корабль произошло 6 октября 2002 г. вблизи берегов Йемена. Взрыв был вызван столкновением крупного нефтеналивного судна с лодкой террористов, груженной взрывчаткой. Методология «морского суицида» опробовалась террористами и прежде. Достаточно вспомнить атаку на американский эсминец «Коул» в йеменском порту Аден 12 октября 2000 г. Тогда небольшая лодка с двумя террористами и 300 кг взрывчатки была направлена в борт военного корабля. В результате этого инцидента 17 моряков погибли и более 40 были ранены. В случае с «Лимбургом» важно отметить, что в качестве объекта атаки был выбран именно танкер. Сам корабль, крупное современное судно с мощной системой пассивной защиты, пострадал незначительно и остался на плаву. Он перевозил 400 тыс. баррелей сырой нефти из Саудовской Аравии в Восточную Азию. Террористы прекрасно понимали, что мировой рынок нефти очень чувствителен к влиянию внешних факторов, а надежность линий снабжения нефтью исключительно важна для всех развитых стран. Демонстрация того, что морские коммуникации уязвимы и могут быть нарушены, привела к немедленному скачку цен на нефтяном рынке. Эффект был краткосрочным, но очень заметным.

Танкеры и морские линии снабжения нефтью выполняют значимую экономическую задачу. Например, 3/5 российского экспорта нефти осуществляется танкерами (в основном под греческим и либерийским флагами). Танкеры как средство доставки нефти играют ключевую роль для экономик европейских и азиатских стран. Вот почему цена нефти для покупателя зависит не только от баланса спроса и предложения в конкретный момент, но обязательно включает и цену доставки товара потребителю, которая, в свою очередь, рассчитывается, исходя из важнейшего «фактора риска». Всего неделю спустя после атаки террористов на французский танкер цена доставки нефти крупными нефтеналивными судами (водоизмещением 250—300 тыс. тонн) выросла вдвое, а более мелкими (водоизмещением 70—150 тыс. тонн) — на 20—25%. В начале октября того года цена доставки одного барреля нефти из Новороссийска в итальянский порт Августа составляла 54 цента, а неделю спустя теракта поднялась до 64 центов. За то же время цена доставки барреля нефти из латвийского Вентспилса в немецкий порт Вильгельмсхаффен выросла с 65 до 84 центов. Так что последствия террористической атаки на фран-

цузский супертанкер оказались гораздо масштабнее, чем цена прямого ущерба, нанесенного кораблю.

Взрыв на острове Бали, Индонезия. Взрыв туристического центра на одном из наиболее популярных в Азии курортов в пик туристического сезона унес жизни почти 200 человек, большинство из которых были туристами из Австралии. Инцидент вызвал потрясения почти на всех ведущих биржах мира и подорвал экономику Индонезии, прежде всего туристическую отрасль, от которой она очень сильно зависит (это 12% экономики страны). Иностранные туристы давали ежегодный доход в конвертируемой валюте, равный 10% стоимости общего экспорта Индонезии. В туристическом бизнесе было занято 5,75 млн человек или 6,1% от общего числа рабочих мест в стране. Не последнюю роль играл и тот факт, что Бали был «основными воротами», через которые примерно четверть иностранных туристов прибывала в Индонезию. До теракта существовала устойчивая тенденция к увеличению числа иностранных туристов, ежегодно посещавших Бали (в середине 2002 г. в среднем 150 тыс. человек ежемесячно). После теракта эта тенденция была сломана. Как и после терактов в США, огромный ущерб понесли крупнейшие мировые авиаперевозчики и многие другие отрасли экономики.

За несколько дней после теракта индекс деловой активности на бирже в Джакарте снизился на 10%, до самого низкого уровня за последние 10 лет. Террористический акт на Бали отрицательно отразился на инвестиционном климате в регионе Юго-Восточной Азии. По экспертной оценке Overseas-Chinese Banking Corp., «теперь инвесторы будут считать Юго-Восточную Азию более рискованным местом для бизнеса. А это, в свою очередь, негативно скажется на ценах акций, котировке национальных валют, что неизбежно отпугнет потенциальных инвесторов».

Важно также упомянуть о второй цели, по которой ударили организаторы теракта в Индонезии, — нефтяной промышленности страны. Индонезия — член ОПЕК, а нефть — одна из основ национальной экономики. «Танкерная война» способна прямо повлиять на экономическую ситуацию в стране и стабильность в гораздо более обширном регионе. Примерно четверть ежегодных мировых продаж нефти проходит через Юго-Восточную Азию. Малейшие сомнения в надежности этих линий снабжения могут вызвать большие экономические потрясения во всем азиатском регионе. Например, успешная террористическая атака на танкер в Малаккском проливе в состоянии нанести огромный ущерб таким странам, как Япония, Китай и Корея.

По данным индонезийских властей, взрыв на Бали был осуществлен экстремистской исламской организацией «Джемаа Исламия», тесно связанной с «Аль-Каидой».

Теракт в Москве 23–26 октября 2002 г. Террористы, захватившие театральный центр на Дубровке, объявили своими требованиями прекращение войны в Чечне и вывод оттуда федеральных войск. Но очевидно, что вывод из Чечни 80-тысячного воинского контингента, даже если на него согласиться, – достаточно длительный процесс и не может выдвигаться в качестве условия освобождения заложников. На деле теракт был направлен на достижение целей, прямо противоположных объявленным. Первой и, видимо, самой важной целью, которую ставили перед собой организаторы московского рейда группы боевиков, было уничтожение возможности политического урегулирования ситуации в Чечне. В предшествовавшие месяцы появились некоторые обнадеживающие сигналы, подтверждавшие, что федеральная власть хотела бы найти среди чеченской оппозиции представителей, которые выступили бы стороной в переговорах. Было, в частности, известно, что А. Закаев, представитель А. Масхадова, встречался в Москве в нейтральной зоне аэропорта Шереметьево с представителем Президента в Южном федеральном округе В. Г. Казанцевым, и политический процесс в Чечне мог бы активизироваться.

Но после того как террористы захватили здание и сотни заложников, убив некоторых из них, политическая ситуация резко изменилась (особенно после подтверждений того, что в организации теракта участвовал Ш. Басаев, а Масхадов и Закаев, скорее всего, знали о том, что он готовится). Возможность каких-либо контактов с представителями чеченской оппозиции была полностью разрушена. Именно эту задачу и решала группа боевиков, осуществившая теракт в Москве. Их цель состояла вовсе не в прекращении войны в Чечне, а в том, чтобы принести ее в столицу России.

Террористы, действовавшие в российской столице, представляли собой новое поколение, сформировавшееся под воздействием идей исламских радикалов. В основном это были люди в возрасте около 20 лет. Когда началась первая война в Чечне, они были десятилетними детьми, а последующие 10 лет провели в горных лесах и на тренировочных базах. Они не учились ничему, кроме владения оружием и той интерпретации Корана, которую получали от своих наставников. Их способность участвовать в политических переговорах, искать компромиссы и делать взаимные уступки почти равна нулю. Они обучены только одному – священной миссии распространения идей радикального ис-

лама по всему миру. Это очень характерная трансформация для исламских сепаратистских движений.

Чеченская война начиналась как конфликт между сепаратистами и федеральным центром, стремившимся к сохранению территориальной целостности России. Лидеры чеченских сепаратистов затратили немало усилий, чтобы представить свои действия как легитимную борьбу народа за право на самоопределение. Но очень скоро международные террористы взяли под свой контроль все действия сепаратистов, стали его организующей и направляющей структурой. В результате под таким руководством сепаратистское движение в Чечне очень быстро превратилось в составляющую глобальной стратегии международного терроризма. Аналогичная трансформация происходит с палестинскими организациями в Израиле, исламскими сепаратистами в Индонезии и т. д. Не случайно в своем радиообращении, переданном каналом «Аль-Джазира» 12 ноября 2002 г., Усама бен Ладен приветствовал все теракты, включая захват заложников в Москве, как звенья одной цепи, реализацию общей стратегии.

После теракта в Москве на Западе существенно переоценили происходящее в Чечне. Это не значит, что проблема соблюдения там прав человека исчезла: она продолжает существовать как для Запада, так и для российского руководства. Тем не менее в интервью газете «Известия» президент США Дж. Буш-младший заявил: «Боевики из „Аль-Каиды" действуют на российской территории, и России приходится бороться с ними и заставлять их отвечать перед законом. Когда Усама бен Ладен приветствовал террористический акт, совершенный чеченцами в Москве, он ясно показал, что у него в Чечне есть собственные интересы».

В условиях принципиально новых угроз традиционные подходы к обеспечению международной безопасности и базовые принципы военной стратегии в значительной мере утрачивают смысл и становятся абсолютно неадекватными современным реалиям[1].

---

[1] Один из самых блестящих немецких генералов, бывший председатель Военного комитета НАТО К. Науманн в феврале 2002 г. так описал ситуацию с точки зрения европейского профессионального военного: «Мы уже не можем видеть, как убивают людей. Сами миновали исторические этапы, когда убийство, законное или нет, было нормой. И сегодня мы должны признать, что никогда не сможем чувствовать себя в полной безопасности, что бы сверхсовременное не изобрели, какие бы защитные средства не применяли. Мы можем защитить военных, но не в состоянии обеспечить достаточную безопасность гражданского населения. А „они" будут вести себя асимметрично. То есть чем сильнее и чем неуязвимее мы будем в военном отношении, тем целенаправленнее они сосредоточат удары по мирным гражданам».

Борьба с международным терроризмом: что считать приоритетными целями

Коль скоро глобальная война с терроризмом уже идет, а Россия в ней активно участвует, надо определить приоритетные цели, на достижении которых должно сосредоточиться мировое сообщество, дабы нанести этому страшному врагу максимальный ущерб. Условно их можно определить как четыре группы задач: сжатие и ликвидация жизненного пространства терроризма; пресечение финансовых потоков, питающих терроризм, и банкротство «террористического интернационала»; проникновение в подпольные террористические сети и их ликвидация; наконец, разрушение связей между исламом и исламским экстремизмом. Каждая из этих задач очень сложна и потребует выработки новых норм международного права, глубоких изменений в структуре и методах подготовки вооруженных сил и многого другого.

Проблема «жизненного пространства терроризма»

Мы уже отмечали, что современный терроризм действует глобально, игнорируя национальные границы. Тем не менее ему нужны базы для подготовки боевиков, территории для отдыха, перегруппировки, планирования и подготовки новых атак. Подобные базы и убежища террористы создают на территориях суверенных государств. Такие анклавы в них могут появиться в двух случаях. Первый — когда правительство страны прямо или скрытно поддерживает террористов, разделяя их цели, как это было в отношениях между «Аль-Каидой» и правительством талибов в Афганистане. Данный случай относительно прост, по крайней мере в правовом отношении. Если правительство страны сознательно «оказывает гостеприимство» международным террористам, оно несет всю полноту ответственности за действия, которые предпринимают боевики с его территории. Тогда ответный удар по базам террористов (односторонний или коллективный) — реализация законного права страны или коалиции стран на отражение агрессии и полностью соответствует Уставу ООН и нормам международного права.

Второй случай более труден и менее очевиден в правовом отношении. В мире достаточно стран (и их количество растет), правительства которых настолько слабы, что не в состоянии обеспечить суверенитет на всей территории своего государства.

Здесь можно говорить о «неполном» или «ограниченном» суверенитете. Когда часть территории государства не контролируется собственным правительством, там немедленно образуется анклав, который берут под контроль международные криминальные структуры и террористы. Надо признать, что количество подобных анклавов быстро увеличивается. Достаточно упомянуть юг Ливана, часть Филиппин, север острова Суматра и Молуккские острова (Индонезия). Есть подобные анклавы в Судане, Алжире, Нигерии, Сомали и т. д. «Внезапный» рост напряженности в российско-грузинских отношениях в 2002 г. был вызван как раз претензиями России к грузинскому руководству, позволяющему чеченским боевикам и террористам из «Аль-Каиды» использовать часть территории страны — Панкисское ущелье — как базу и плацдарм для проведения терактов в России.

Растущее количество таких анклавов ставит мировое сообщество перед необходимостью создания норм международного права, отвечающих на вопросы, как вести дело с правительствами, которые не в состоянии полностью контролировать территорию своих стран и, самое главное, как ликвидировать «гнезда террористов», образованные на таких «ничейных» землях. Российское руководство не раз заявляло, что оставляет за собой право наносить удары по «базам, где находятся террористы, организаторы этих преступлений, их идейные и финансовые вдохновители». Эти заявления по сути мало чем отличаются от права на превентивный удар, провозглашаемого в новой Стратегии национальной безопасности США (сентябрь 2002 г.). Непросто ответить на вопрос, как ликвидировать расползающиеся по миру террористические анклавы, сохраняя полное уважение к суверенитету тех стран, где они возникают. Однако ясно и то, что слабые правительства и «ограниченный суверенитет» некоторых государств не должны становиться непреодолимым препятствием в борьбе с международным терроризмом. Вообще эта борьба имеет серьезные шансы на успех только в том случае, если на планете не останется места, где бы террористы чувствовали себя в безопасности.

Терроризм и источники его финансирования

После сентябрьских событий 2001 г. власти США заморозили 39 банковских счетов, принадлежавших организациям и частным лицам, по подозрению в финансовой поддержке терро-

ризма. Оказалось, что лишь немногие из этих счетов были открыты в странах Персидского залива. Вообще выяснилось, что борьба с финансовыми спонсорами террористов технически, пожалуй, более сложна, чем борьба с самими террористами. Ведь спонсоры террористов живут в тех же странах и пользуются плодами той же цивилизации, включая глобальные финансовые сети, что и борцы против терроризма. Крупнейшими спонсорами «Аль-Каиды», в частности, были три йеменские компании, поставляющие на рынок мёд и сладости. Эти «собиратели меда» имели финансовые связи с 66 странами по всему миру. По американским данным, террористы организовали глобальную сеть расчетно-кассовых центров, через которые переводились огромные суммы денег, причем через них осуществлялись и финансирование террористических организаций, и абсолютно легальные трансакции.

Задача пресечения финансовых потоков для международного терроризма с целью его банкротства — серьезный вызов мировой финансовой системе. «Хорошие» и «плохие» деньги и каналы, по котором они циркулируют, так тесно связаны и переплетены, что без болезненной «шоковой хирургии» отделить тех, кто, по словам президента Буша, «с нами», от тех, кто «против нас», будет невозможно. Мировая финансовая система, по праву считающаяся плодом и успехом развития постиндустриального информационного общества, позитивным результатом глобализации, в руках террористов тоже может оказаться опасным оружием. Приходится признать, что она позволила международному терроризму тайно аккумулировать и передавать огромные средства, причем делать это быстро и эффективно. Террористы никогда не испытывали недостатка в деньгах. Такое положение далее нетерпимо. Еще не до конца ясно, какие изменения в мировой финансовой системе потребуются для обеспечения успеха в борьбе с терроризмом, но очевидно, что они должны быть весьма масштабными.

Ликвидация террористических сетей и боевых групп

Уже сейчас участники антитеррористической коалиции вынуждены радикально пересматривать подходы к очень чувствительным областям обеспечения национальной безопасности. Прежде всего это касается обмена разведывательной инфор-

мацией, получаемой со спутников и системами электронной разведки. Как показали события 11 сентября 2001 г. и последующие громкие теракты, опора только на технические средства, пусть даже самые совершенные, явно недостаточна. Для успеха в борьбе с терроризмом необходимо уделять значительно большее внимание агентурной работе, внедрению в террористические сети и ячейки[1]. Все это приводит к заключению, что ведущим участникам антитеррористической кампании нужно организовать специальные банки информации, каналы для ее быстрой передачи и координации действий в данной области. Успех в борьбе с терроризмом должен определяться не тем, насколько быстра и эффективна реакция на террористическую атаку, а ее предотвращением.

Среди чисто военных аспектов антитеррористической борьбы следует прежде всего упомянуть о необходимости структурной перестройки вооруженных сил. Ни Россия, ни США, ни страны Евросоюза не имеют в достаточном количестве наиболее необходимых сейчас Сил специальных операций (ССО – Special Operation Forces). По оценке голландского эксперта Р. де Вика, во всех странах НАТО едва ли наберется более 5 тыс. солдат и офицеров, которых можно было бы причислить к ССО. К наиболее известным командам такого типа на Западе относится британское подразделение Special Air Service (SAS), созданное в 1941 г. Большинство подразделений подобного типа – австралийский Special air service regiment, голландский Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE), французский Commandement des Opérations Spéciales (COS), немецкое подразделение Grenzshutsgruppe (GSG-9), израильский Sayeret Matkal/Unit 269 и американские Army 1st Special Forces Operational Detachment, Delta Force и Naval Special Warfare Development Group – были основаны в 1970-е гг. в качестве реакции на террористические инциденты того периода. В дополнение к силам специальных операций в распоряжении правительств западных стан имеются подразделения, подготовленные для выполнения особых миссий. В США они насчитывают примерно 45 тыс. человек, в остальных странах НАТО – от 20 до 30 тыс. Эти подразделения правильнее было бы назвать специализированными. Их основная задача – захват ключевых целей вроде аэродромов

[1] Генерал Науманн сказал в уже упомянутом интервью: «По моим личным наблюдениям, вновь повышается роль агентурной разведки, старого доброго шпионажа. Его не заменят самые современные штучки».

или ракетных баз и подготовка плацдармов для ввода в действие подразделений сил общего назначения. В США к таким специализированным подразделениям относятся батальоны американских рейнджеров и 82-я аэромобильная дивизия, крупнейшее парашютное соединение, но для борьбы с террористами, уничтожения их баз и боевых групп требуется совсем другая подготовка[1].

Ислам и исламские экстремисты

Важнейшая задача любой войны — завоевание массовой поддержки на стороне противника. В случае глобальной антитеррористической войны — это борьба за сердца и умы масс исламского мира. Она не будет легкой, но совершенно необходима, и успех в ней возможен. Такая кампания способна быть результативной, только если при ее проведении будет учтен ряд важных факторов. В исламском обществе существуют свои ценности и культурная идентичность, и было бы фатальной ошибкой пропагандировать там западные ценности, стандарты и принципы организации общества, тем более, пытаться навязать их силой. Основной задачей пропагандистской кампании в антитеррористической войне должна быть не реорганизация исламского общества и политических систем мусульманских стран в стиле западных демократий, но предложение массам мусульман позитивной альтернативы саморазрушительной идее глобальной экспансии исламского экстремизма. Для пропаганды этой позитивной альтернативы понадобятся уважаемые и подготовленные представители исламского духовенства, способные разрушать связи мусульманских масс с экстремистскими лидерами. Конфликт с миром ислама вовсе не предопределен исторически. Все цивилизации достаточно совместимы для общей жизни на Земле, хотя и не обязаны любить друг друга. Движущая сила международного терроризма — злая воля не столь уж большого количества людей, использующих фанатичную веру и нерастраченную энергию исламской молодежи, направляя ее на путь, ведущий в никуда.

---

[1] Оценка генерала Науманна: «В недалеком будущем появятся пехотные силы специального назначения, способные десантироваться далеко в тылу врага и долгое время там выживать. У них будут технические устройства, которые позволят выявлять цели и наводить на них удары высокоточных управляемых боеприпасов, запускаемых с платформ, расположенных на расстоянии 500—600 км от цели».

Сила *versus* международное право: будущее традиционных альянсов и институтов

Почему расширение НАТО перестало быть проблемой национальной безопасности России?

Безусловно, наша страна не изменила своей оценки расширения НАТО как крупной исторической ошибки и политического просчета Запада вообще и США в частности. Однако в условиях принципиально новых угроз и вызовов международной безопасности становится все яснее: блок переживает столь глубокий кризис и сталкивается с необходимостью такой коренной трансформации, что его расширение – скорее внутренняя проблема НАТО, чем какая-то угроза интересам России.

Блок НАТО создавался как система американских гарантий безопасности, в том числе ядерной, союзной США Европе. Можно счесть «иронией истории», что впервые за все время существования альянса статья V договора, предусматривающая совместное отражение агрессии против одного из участников, была использована, когда нападению подверглась не европейская страна, а континентальная территория США. Но еще более неожиданным и, возможно, трагичным для судьбы альянса, оказалось то, что Америка фактически отвергла помощь союзников. Причин тому несколько, но самая главная состоит в том, что для войны с террористами, как и для отражения ряда других нетрадиционных угроз, НАТО оказалась почти бесполезной.

Другой, не менее грустный для альянса факт: США демонстрируют все бóльшую склонность к односторонним, а не коллективным действиям. Их руководство продолжает пребывать в убеждении, что Америка настолько богата, экономически развита и сильна в военном отношении (с этими оценками трудно спорить), что любые международные институты, обязательства (даже перед союзниками) только ограничивают свободу ее односторонних действий и снижают их эффективность. Это уже – глубокое заблуждение. Тем не менее США все больше склонны действовать на основе «гибких *ad hoc*» коалиций, провозглашая их цели и позволяя желающим к ним присоединяться. Состав этих коалиций может быть весьма причудливым и определяется лишь практической целесообразностью.

Пражский саммит НАТО 2002 г., на котором ко вступлению в альянс были приглашены еще семь европейских государств, не внес в ситуацию никаких радикальных изменений, однако позволил сделать несколько важных заключений. Первое состоит в

том, что шесть вновь вступающих в альянс государств принимаются в НАТО по существенно заниженным «критериям качества» даже по сравнению с теми, которые предъявлялись к Польше, Венгрии и Чехии. Армии почти всех новичков неспособны по своему уровню оснащения и подготовке к совместным действиям с вооруженными силами США и их «старых» европейских союзников. Если принимать всерьез идущие в НАТО разговоры о скором приеме туда Хорватии, Македонии и Албании, можно вообще забыть о требованиях к качеству вооруженных сил участников альянса и их способности к совместному проведению операций[1].

Основной элемент плана реорганизации альянса, принятого на саммите в Праге, предполагает создание внутри НАТО Корпуса быстрого реагирования численностью в 21 тыс. человек для поддержки действий американских вооруженных сил вне традиционной зоны ответственности блока. Для военного союза, включающего 26 государств с общей численностью вооруженных сил в 3,5 млн человек, задача выглядит более чем скромной. Все эти изменения позволяют сделать вывод: США не планируют никаких серьезных совместных операций со всеми или большинством стран НАТО в обозримой перспективе; традиционной и главной задачи альянса — коллективной обороны Европы армиями всех стран-участниц — больше нет в американском военном планировании, поскольку она не соответствует нынешним политическим и военным реалиям. В текущем финансовом году американский военный бюджет вырос на 48 млрд долл. Эта сумма значительно выше военного бюджета любой отдельно взятой страны-участницы НАТО. Даже наиболее развитые в техническом отношении европейские члены альянса постепенно утрачивают способность к эффективным действиям совместно с вооруженными силами США. Такой растущий отрыв тоже способствует ставке на односторонние, а не на коллективные действия в сознании американского политического и военного руководства.

Собственно в афганской кампании для НАТО места практически не нашлось. Союзниками США были Пакистан, Россия и в какой-то степени Великобритания, но не потому, что она входит в НАТО, а потому, что у нее был оставшийся еще с колониально-

[1] Не случайно генеральный секретарь НАТО Дж. Робертсон заявил, что сейчас «НАТО уделяет значительно больше внимания не качественным параметрам вооруженных сил претендентов на вступление, а их приверженности демократическим ценностям, правам человека и рыночной экономике».

го периода свой опыт рейдов на Афганистан, казавшийся американцам небесполезным. Сейчас ясно, что с НАТО произошло самое неприятное, что может случиться с военно-политическим союзом, — утрата противника и миссии. Если новая миссия не будет найдена в ближайшее время, то перспектива стать «уходящей натурой» явится для НАТО суровой неизбежностью. И здесь прием новых членов вряд ли поможет, а наоборот, скорее осложнит ситуацию, отвлекая силы и ресурсы от решения действительно необходимых задач.

Много говорят о разработке новой доктрины НАТО, о том, что альянс возьмет на себя такие функции, как предотвращение распространения оружия массового уничтожения (ОМУ), борьбу с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, нелегальной миграцией и т. п. Очевидно, что приспособление альянса к отражению новых вызовов и угроз международной безопасности в ряде случаев потребует значительных сил и средств, а в иных окажется просто невозможным — слишком отличается нынешняя ситуация от тех целей и задач, под которые создавалась эта организация.

Будущее НАТО зависит не от того, как много новых государств пригласят вступить в альянс и как скоро это произойдет, а от того, насколько реально партнерскими станут отношения НАТО и России. Иными словами, будет ли эффективно функционировать механизм «двадцатки» и будет ли Россия допущена к обсуждению и принятию решений по военно-политическим вопросам, от которых зависит стабильность и безопасность в евроатлантическом регионе. Выработка новой миссии для НАТО возможна только в условиях самого тесного партнерства и интеграции с Россией.

Еще одним важным фактором, определяющим будущее НАТО, безусловно, станет ее способность к разрешению конфликтов между странами «старой» Европы, прежде всего Францией и Германией, и США. Кризис, разразившийся в НАТО в феврале 2003 г. и вызванный расхождениями в подходах к решению проблемы Ирака, — яркое тому подтверждение. Однако как бы ни складывалась судьба альянса, ясно: де-факто это уже не союз коллективной обороны, а скорее организация коллективной безопасности; очевидно также и то, что время подобных громоздких военно-политических блоков времен холодной войны ушло безвозвратно. Новые угрозы требуют перехода к более гибким структурам, позволяющим оперативно отвечать на возникающие вызовы безопасности. Примером такого внеблокового подхода к решению проблем междуна-

родной безопасности может служить Совместная Декларация, подписанная руководителями Франции, Германии и России в ходе европейского турне российского Президента в феврале 2003 г.

«Unilateralism» versus «Multilateilsm» в противостоянии новым угрозам безопасности

Формируя ответы на современные вызовы и угрозы национальной и международной безопасности, политики и ученые неизбежно сталкиваются с необходимостью выбора между односторонними действиями, базирующимися на понимании своим государством этих угроз, и необходимостью действовать коллективно на основе норм международного права. Ответ на вопрос, какому подходу следует отдать предпочтение, только на первый взгляд очевиден. На деле он совсем не так прост.

С одной стороны, терроризм — явление глобальное, и ни одно государство, как бы сильно и богато оно ни было, не в состоянии противостоять террористической угрозе в одиночку. С другой — и США, и Россия уже заявили о своем праве на превентивный удар. В последнем варианте Стратегии национальной безопасности США (сентябрь 2002 г.) отчетливо просматривается попытка включить в документ оба подхода. В частности, в ней говорится: «Мы убеждены, что никакое государство не способно построить более безопасный и лучший мир в одиночку. Союзы и международные институты могут многократно усилить мощь государств, приверженных идеалам свободы». Вместе с тем этот же документ содержит и другие положения: «Юристы и специалисты по международному праву часто рассматривали в качестве легитимного основания для превентивных действий существование реальной угрозы — наиболее часто явную мобилизацию армии, флота и ВВС для подготовки к агрессии. Теперь мы должны адаптировать концепцию очевидной угрозы с учетом возможностей и целей нашего современного противника... Соединенные Штаты предусматривают возможность превентивных акций в ответ на серьезную угрозу национальной безопасности. Чем выше уровень угрозы, тем выше становится риск, связанный с бездействием, и более жесткой — необходимость упреждающих действий, обеспечивающих нашу защиту. Даже если сохраняется неопределенность относительно места и времени вражеской атаки. Для того чтобы предотвратить такие враждебные акции наших противников, США, если необходимо, готовы на превентивные действия».

Почти одновременно с США о праве на превентивные действия заговорили и в российском руководстве в связи с ситуацией вокруг Панкисского ущелья в Грузии. 11 сентября 2002 г. Президент РФ В. В. Путин сделал очень резкое заявление в адрес грузинского руководства, обвинив его в попустительстве международному терроризму и предоставлении террористам своей территории для действий против России. Он также отдал распоряжение российскому Генштабу разработать планы ударов по базам террористов в Грузии. В октябре 2002 г. вскоре после теракта в Москве Президент РФ сделал ряд важных и весьма жестких заявлений. Он сказал: «Международный терроризм наглеет и угрожает нам применением средств, сравнимых с оружием массового уничтожения. Если кто-то попытается использовать подобные средства против нашей страны, Россия ответит средствами, адекватными масштабу угрозы и нанесет удары по всем местам, где скрываются террористы, их главари, их финансовые спонсоры и идейные вдохновители». Кроме того, Путин встретился с силовыми министрами и распорядился подготовить новый вариант Концепции национальной безопасности РФ, отвечающий фундаментальным изменениям в сфере международной безопасности после января 2000 г.

Это — довольно тревожная тенденция хотя бы потому, что не существует общепринятого критерия, который позволял бы однозначно определить, является ли превентивный удар средством необходимой обороны или военно-политического шантажа. Вместе с тем нельзя не согласиться с теми экспертами, кто считает, что если бы превентивные авиаудары по лагерям «Аль-Каиды» в Афганистане были нанесены в момент, когда они были заполнены террористами, вероятно, удалось бы избежать трагедии 11 сентября 2001 г., как, впрочем, и многих других.

К счастью, нам еще не приходилось сталкиваться со вполне возможной угрозой ядерного терроризма, когда цена промедления или отказа от превентивных действий неизмеримо возрастает. По этому поводу российский эксперт В. З. Дворкин заметил: «Настало время четко сказать себе: от угроз применения оружия массового уничтожения тоталитарными режимами, особенно исповедующими радикальный ислам, от транснационального терроризма нельзя защититься, только защищаясь... Необходимы согласованные превентивные шаги по принудительному разоружению, экстерриториальному подавлению опорных баз террористических организаций, а не только реакция на непоправимые последствия терактов». Однако и превентивные акции целесооб-

разно проводить на основе норм международного права, которые еще предстоит разработать. Принимая возможность и даже необходимость превентивных акций, мы все же должны признать: современная ситуация делает *скоординированные многосторонние действия императивом успеха в антитеррористической войне.*

Сочетание двух угроз — терроризма по всему миру и распространения ОМУ, прежде всего ядерного, — создает центральный узел новых угроз международной безопасности. Президент Путин по этому поводу заметил: «Если говорить о главной угрозе XXI века, то я считаю, что глобальной угрозой является распространение ядерного оружия и другого оружия массового поражения... Проблема распространения ядерного и другого оружия массового поражения близко смыкается с другой угрозой, угрозой терроризма, потому, что террористы пытаются получить некоторые средства массового поражения, и это особенно опасно». Так что в современных условиях угроза распространения ОМУ приобретает качественно новый характер.

Нераспространение ядерного оружия в условиях борьбы с терроризмом

Проблема распространения ОМУ касается химического, бактериологического и ядерного оружия, причем наибольшая угроза связана с возможностью получения террористами именно ядерного оружия. Химическое и бактериологическое оружие запрещены международными договорами; трудность состоит в том, чтобы обеспечить их соблюдение. Ядерное оружие запрещено в большинстве стран мира, но в пяти из них оно временно легализовано и еще в трех не запрещено. Первые две категории стран — это члены Договора о нераспространении ядерного оружия от 1968 г. (ДНЯО), последние три к нему не присоединились.

Со времени подписания ДНЯО пять стран стали обладателями ядерного оружия — Израиль, Индия, Пакистан, ЮАР и, возможно, Северная Корея. Первые три — не члены Договора 1968 г.; ЮАР впоследствии отказалась от своего ядерного оружия, уничтожив произведенные заряды и демонтировав весь соответствующий комплекс, и присоединилась к ДНЯО в качестве неядерной страны. Северная Корея подписала Договор в 1985 г., но затем дважды обвинялась в его нарушениях и, наконец, в 2003 г. заявила о возобновлении военной ядерной программы.

Аргентина, Бразилия, Южная Корея и Тайвань приостановили осуществление своих многолетних военных ядерных программ. Вопрос о ядерном оружии Украины, Белоруссии и Казахстана, которое оказалось на их территории после распада СССР, был решен после их отказа от него и присоединения к ДНЯО как неядерных государств. Сейчас, по оценке США, две страны — Иран и Северная Корея — активно стремятся заполучить ядерное оружие, что серьезно угрожает международной безопасности. Правда, ситуации в этих странах существенно разнятся. Северная Корея постоянно подчеркивает, что она возобновила военную ядерную программу, уже имеет несколько ядерных боезарядов и завершает разработку межконтинентальной баллистической ракеты. Многие эксперты сходятся во мнении, что в этих декларациях — изрядная доля блефа. Катастрофическое экономическое положение данной страны, хроническая угроза голода вынуждают ее руководителей идти на шантаж мирового сообщества, чтобы подороже «продать» свой отказ от ядерной программы в обмен на международную экономическую помощь. Не исключено, что такие оценки недалеки от истины. Тем не менее, к вероятному превращению Северной Кореи в ядерное государство надо отнестись со всей серьезностью, и, прежде всего, потому, что даже ограниченное применение ядерного оружия на Корейском полуострове имело бы самые разрушительные последствия для Южной Кореи, Японии, Китая, российского Дальнего Востока и даже для США, ибо в Южной Корее дислоцированы десятки тысяч американских солдат. Вторая немаловажная опасность «нуклеоризации» Северной Кореи связана с характером правящего там режима. Дело в том, что Северная Корея готова продавать на мировых рынках все, что способна произвести, включая героин. Хорошо известно о ее энергичной торговле ракетами и ракетными технологиями, и нет никаких оснований ожидать, что она не будет продавать боевые расщепляющиеся материалы или даже ядерные заряды, если наладит такое производство. Покупатели, несомненно, найдутся. Этого допустить нельзя. Именно данным соображением обусловлено участие России, наряду с США, Южной Кореей, Китаем и Японией, в шестисторонних переговорах для нахождения политического решения ядерной проблемы Северной Кореи.

Иная ситуация с ядерной программой Ирана. Во-первых, Иран — член ДНЯО как неядерная страна; во-вторых, он неустанно заявляет, что не нацелен на создание ядерного оружия и вся его программа направлена исключительно на мирные цели в области атомной энергетики. Россия сотрудничает с Ираном в

ядерной сфере в рамках его энергетической программы. Отечественные специалисты строят первый энергоблок атомной электростанции в Бушере и, судя по всему, рассчитывают получить контракты на возведение новых энергоблоков. В течение 2002 г. в Бушере работали 65 международных комиссий, и никаких претензий к Ирану у них не было. Однако в 2003 г. было выявлено, что, помимо заявленных объектов ядерного комплекса, подлежащих инспекциям МАГАТЭ, Иран ведет строительство еще нескольких предприятий, которые могут использоваться для производства компонентов ядерного оружия. Здесь строится завод по обогащению урана с использованием центрифуг; потенциально такая технология может использоваться для обогащения расщепляющихся материалов до уровней, необходимых для ядерных зарядов. По мнению западных экспертов, центрифуги на данных предприятиях — не российского производства. Следующее из выявленных в Иране — предприятие по конверсии ядерных материалов, а эта технология тоже способна применяться в военных целях. Пока оба предприятия только строятся, и по Договору о нераспространении эксперты МАГАТЭ могут появиться на них только тогда, когда туда будут завезены ядерные материалы, которые формально пока отсутствуют. Если это соответствует действительности, значит, приемлемым выходом из положения стало бы подключение Ирана к Дополнительному протоколу 1997 г. Суть данного документа состоит в том, что международные эксперты могут приехать почти на любой объект ядерного комплекса без предупреждения (для взятия проб воды, воздуха и всяких иных исследований). Кроме того, по Дополнительному протоколу инспекторы в состояния посещать те объекты, куда еще не завезены расщепляющиеся материалы, в частности, предприятия по их конверсии, а также производство центрифуг. До недавнего времени Иран категорически отказывался предъявлять эти объекты международным инспекторам (формально ничего не нарушая). Есть признаки того, что под давлением мирового сообщества Иран согласится присоединиться к протоколу 1997 г., и проблема его ядерной программы найдет политическое решение.

В случаях с ядерными программами Северной Кореи и Ирана Россия категорически не заинтересована в приобретении ими ядерного оружия, тем более что развитие по такому сценарию увеличит вероятность попадания ядерного оружия и его компонентов к террористам и в итоге вообще способно разрушить всю систему контроля за его распространением.

Однако было бы недопустимым упрощением сводить всю проблему ядерного распространения к вопросу обретения ядерного оружия Северной Кореей и Ираном. Угрозы, обусловленные таким ОМУ, делятся на два блока:

1) их степень определяется тем, в чьих руках ядерное оружие находится, и как владелец понимает связанную с ним меру ответственности;

2) серьезность самого факта существования ядерного оружия.

Для американского подхода характерен упор именно на первый блок — не допустить, чтобы ядерное оружие попало в руки «плохих парней». Это, конечно, очень важно. Но вся логика ДНЯО строилась на том, что большинство стран добровольно отказались от обладания ядерным оружием, а пять легальных членов ядерного клуба, по статье VI Договора, согласились: лучшей гарантией нераспространения ядерного оружия будет его полная ликвидация. Свою решимость полностью уничтожить свои ядерные арсеналы эти страны подтвердили в мае 2000 г. Значит, ядерное оружие представляет угрозу само по себе.

На сегодняшний день у ядерных держав нет скоординированной стратегии движения к полной ликвидации и запрещению ядерного оружия. Более того, судя по заявлениям лидеров и практическим действиям, они в обозримом будущем не собираются отказываться от своих ядерных арсеналов. США говорят о возможности возобновления подземных ядерных испытаний, создании тактических ядерных боезарядов малой мощности для решения оперативно-тактических задач, а Россия в официальных документах заявляет об опоре на ядерный потенциал сдерживания и даже о собственном праве в определенных условиях применить первой ядерное оружие в ответ на крупномасштабную агрессию с обычными вооружениями. В подобной ситуации очень трудно убеждать другие государства в том, что для их же безопасности им целесообразно сохранять безъядерный статус.

Итак, для успешного предотвращения расползания по планете ядерного оружия необходимо параллельно действовать в двух направлениях: совершенствовать режим нераспространения, не допуская его появления у «плохих парней», и подкреплять эту борьбу разработкой совместной стратегии перехода к безъядерному миру. Возможно, ныне такая цель на первый взгляд выглядит нереальной. Но еще менее реалистично пытаться до бесконечности придерживаться дискриминационного по сути подхода, который дает право на обладание ядерным оружием одним и отказывает в нем другим странам.

В данной связи особые приоритеты представляют собой две задачи:

1) выработка международно-правовой базы, позволяющей действовать быстро и эффективно в новой стратегической обстановке, оставаясь в рамках правовых норм;

2) реорганизация международных институтов, прежде всего ООН, для адаптации к новым политическим реалиям, которые никто не мог предвидеть во времена их создания.

Проблема совершенствования международного права и реформы международных институтов

О необходимости реформирования ООН речь идет уже давно. Россия постоянно подчеркивает, что приоритет в решениях на применение силы в международных отношениях должен оставаться за СБ ООН. Об этом говорится и в последней редакции Концепции внешней политики РФ 2000 г.: «Главным центром регулирования международных отношений в XXI веке должна оставаться Организация Объединенных Наций. Российская Федерация будет решительно противодействовать попыткам принизить роль ООН и ее Совета Безопасности в международных делах». Однако критики этой организации утверждают: ее структура и механизмы принятия решений закладывались после окончания второй мировой войны и мало соответствуют современной политической жизни. Сторонники демократизации ООН указывают на то, что сегодня в мире много государств, которые по своему экономическому потенциалу и даже по наличию ядерного оружия (например, Индия) ничем не уступают постоянным членам СБ и должны шире участвовать в выработке важнейших решений от имени мирового сообщества.

Такой подход содержит в себе и потенциальные угрозы. Дело не только в том, что «демократизация» международной системы может сильно понизить политическую роль России. Не менее важно то, что от подобной «демократизации» пострадают прежде всего сами наиболее развитые демократии. Во-первых, в принятии ответственных решений, безусловно, возрастет роль стран, у которых нет устойчивых демократических традиций. Во-вторых, многосторонний подход к острым международным проблемам вынуждает сильные страны идти на уступки, снижающие эффективность их действий. Принятие многосторонних решений большими коалициями государств всегда будет проигрывать по эффективности и ско-

рости действиям международных террористов, которые свои акции ни с кем не согласовывают. Но самое главное даже не в этом. На самом деле количество государств, стремящихся участвовать в принятии решений, чуть ли не равно числу членов ООН. Количество же государств, обладающих политической волей, финансовыми ресурсами и убедительной военной силой и готовых предоставить все это для реализации многосторонних решений, — на порядок меньше. Так что, с одной стороны, необходимо всемерно укреплять роль ООН в решении проблем международной безопасности. С другой — надо разрабатывать концепции и нормы, позволяющие мировому сообществу быстро реагировать на возникающие угрозы, значительно отличающиеся от прошлых.

Есть мнение, что с международным терроризмом нужно бороться иначе. Поэтому для эффективного противостояния новым угрозам требуется сформировать международные силы, подчиненные не национальным правительствам, а мировому сообществу в виде некоего наднационального органа, который тоже предстоит создать. Такой подход выглядит логичным, но нуждается в ответе на множество вопросов, среди которых: кто будет финансировать эти силы? как будут приниматься решения на их применение и на основе каких правовых норм? Не случайно, что именно сейчас появляется все больше работ, где серьезно обсуждается идея всемирного правительства и необходимость строительства нового миропорядка. На взгляд российского государственного деятеля А. Л. Адамишина, «бывшие противники по холодной войне должны проникнуться сознанием того факта, что само их выживание зависит от способности переключить внимание на новые опасности». А такой искушенный политик, как Г. Киссинджер, считает, что «война с терроризмом — не только преследование террористов. Прежде всего это защита представившейся ныне уникальной возможности перестроить международную систему», поскольку, «как это ни парадоксально, терроризм вызвал к жизни чувство всемирного единения, чего не удавалось добиться призывами к новому мировому порядку».

Сколько полюсов нужно миру: опасность многополярной иллюзии

Много десятилетий человечество жило в биполярном мире, державшемся на оси идеологической конфронтации между коммунистическим проектом во главе с СССР и либерально-де-

мократическим, символами которого были США и блок НАТО. С крахом коммунистического проекта, распадом СССР и уходом США в далекий отрыв от других стран в экономической и военной областях многие политики (и аналитики тоже) заговорили о формировании однополярной модели мира с безоговорочным доминированием, если не диктатом, США. Убедительная демонстрация американской военной мощи в Афганистане и Ираке вкупе с демонстративным пренебрежением США к нормам международного права и международным институтам только усилили ощущение сложившейся монополярности.

В то же время российское политическое руководство и лидеры ряда других, прежде всего европейских, стран не раз заявляли о неприемлемости однополярной модели мира и американской гегемонии. Многие политики, как и представители экспертного сообщества, не раз высказывались в том смысле, что мир вокруг нас де-факто многополярен, а американская гегемония неприемлема и физически невозможна при всей мощи США. Для подтверждения многополярности мира обычно приводят стандартный набор аргументов: есть значительное число растущих центров экономической мощи – Евросоюз, Индия, Китай, страны Юго-Восточной Азии и т. д., которым США неспособны жестко диктовать свою волю, тем более с помощью военной силы. Есть бурлящий исламский мир, активно сопротивляющийся попыткам американского давления. Даже в тех странах, где американцы успешно применили военную силу – Афганистане и Ираке, – ситуация еще далека от окончательного разрешения, а результаты военного вмешательства США сильно отличаются от запланированного в Вашингтоне. Все названные центры рассматриваются политиками и экспертами в качестве полюсов формирующегося многополярного мира. При этом из заявлений отечественных руководителей однозначно следует: для России приемлема только модель многополярного мира; наша страна является или неизбежно станет одним из его полюсов; наконец, лучшим институтом для управления кризисными ситуациями в многополярном мире нужно считать ООН и ее СБ.

При всей кажущейся очевидности такой схемы и обусловленного ею подхода к формированию внешнеполитического курса и политики безопасности их детальное рассмотрение вызывает много вопросов.

1. Стоит ли на фоне ускоряющейся глобализации считать полюсом, в традиционном геополитическом смысле этого слова, любое государство или группу стран, отличающихся большим объемом и высокими темпами роста ВВП и даже значительной военной мощью?

2. Насколько безопасно и уютно будет чувствовать себя нынешняя Россия в многополярном мире, если он действительно сформируется, и нужно ли его страстно желать?

3. Наконец, следует еще раз проверить, насколько адекватно политическая реальность отражается в популярной модели многополярности, и не пытаемся ли мы подогнать жизнь под привычную схему, сложившуюся в нашем сознании из обломков старого биполярного мира?

Сам термин «полярность» подразумевает противопоставление, противостояние, причем жесткое и непримиримое. В разделенном мире с идеологизированной блоковой конфронтацией понятие биполярности было вполне уместным и адекватным. Действительно, два непримиримых полюса противостояли друг другу, с бóльшим или меньшим успехом поддерживая между собой динамическое равновесие. Оно описывалось как «баланс сил», «стратегическая стабильность» и т. п. Но ни одно из этих понятий неприменимо к нынешним отношениям США и Евросоюза, Китая и стран Юго-Восточной Азии, Индии и России. В отношениях между указанными странами или их группами вполне могут быть противоречия (вспомним разногласия «Старой Европы» и США по иракской проблеме), но это не делает их полярно противостоящими друг другу.

О стратегической стабильности и балансе сил еще иногда вспоминают при анализе российско-американских отношений, что опять-таки не является следствием непримиримой полярной позиции государств, а скорее рудиментом периода блокового противостояния. От него трудно отказаться, с одной стороны, из-за инерции ментальных стереотипов, с другой — в силу некоего «технического детерминизма», когда унаследованные от прошлого ядерные потенциалы отчасти определяют военную политику самим фактом своего существования.

Таким образом, наличие стран и регионов с высоким уровнем развития экономики, вышедших или выходящих на уровень постиндустриальной, информационной цивилизации — своего рода «узлов роста» в сети глобализирующейся экономики — вряд ли стоит толковать как многополярность, аналогичную политиче-

ским стереотипам XIX в., где каждое государство выступало за себя и против всех.

Предположим теперь, что страны и регионы, о которых говорилось выше, все же формируют полюса будущего многополярного мира. Чем в перспективе это может обернуться для России? Напомним, что большинство потенциальных полюсов, т. е. узловых точек, многополярного мира расположены либо на границах нашей страны, либо в непосредственной близости от них. Почти каждый из этих полюсов существенно опережает Россию или по уровню своего экономического развития, или по темпам экономического роста, или по политической пассионарности (как Ближний Восток). Всякий геополитический полюс обладает своим «полем политической и экономической гравитации». Таким образом, Россия с ее экономическими проблемами, еще не сформировавшейся идентичностью и слабой государственностью впервые в новой и новейшей истории рискует очутиться в окружении полюсов, «гравитационное поле» которых способно превысить прочность связей, скрепляющих ее в единое государство. Тогда, в строгом соответствии с законами механики и политической логики, Россия может оказаться просто разорванной более динамичными и активными полюсами, расположенными по ее периметру. Не будем также забывать, что многополярную систему динамически очень трудно, если вообще возможно, стабилизировать. Особенно если учесть, что каждый полюс по своим параметрам не является постоянной величиной, а активно меняется во времени. В этих условиях внешняя политика обречена на реактивность, отражающую изменения в состоянии многополюсной системы. Так что концепция многополярности совсем не так безобидна и даже небезопасна для России в ее нынешнем положении.

Все вышесказанное позволяет прийти к чрезвычайно важному заключению: *ни однополярная американо-центристская модель мира, ни многополярная схема противоборствующих полюсов не дают адекватного представления о реальных процессах современного мира, а значит, не могут служить базой для формирования рекомендаций и принятия решений по внешней политике и стратегии безопасности.* Факты все более убедительно подтверждают, что мы присутствуем при формировании новой биполярности со сложной композитной структурой каждого из полюсов. На одном из них группируются государства, признающие необходимость следовать во внутренней политике и отношениях друг с другом согласованным правилам и нормам, принима-

ющие некоторые базовые ценности и цивилизационное многообразие мира. Другой полюс представлен как государствами, так и негосударственными террористическими и криминальными транснациональными сетями, исповедующими радикальные идеологии, отрицающими нормы права и морально-этические ограничения и ставящими задачу глобальной экспансии своих идеологий.

Непривычно с позиций традиционной геополитической логики писать о США, Евросоюзе и даже Китае как об *одном* полюсе. Тем не менее процесс его формирования уже идет, и участие Китая вместе с США, Южной Кореей и Японией в решении ядерной проблемы Северной Кореи наглядное тому подтверждение[1].

Если начало XXI в. характеризуется образованием новой биполярности, то данное обстоятельство означает для России очень многое. Прежде всего лишаются смысла вопросы, стоит ли ей объединяться со «Старой Европой» для противостояния «диктату США» или лучше заключить союз с Китаем, чтобы бросить вызов «коварному Западу». Это проблемы межгосударственных отношений внутри одного полюса, а любые

[1] Кстати, признание формирования новой биполярности уже просматривается в работах многих аналитиков. В некоторых больше говорится о сложносоставном характере одного из полюсов, как, например, в публикации В. А. Никонова «Назад, к Концерту», где автор отмечает: «Сейчас, в условиях глобализации, Концерт будет исполняться на глобальной сцене с участием, как минимум, США, Европы, России, Японии, Индии, скорее всего, Китая и кого-то еще». По сути это и есть описание ядра первого из упомянутых полюсов. В недавней статье один из создателей Евросоюза Ж. Сантер писал: «Безопасность невозможно обеспечить порознь, каждому для себя. Нереалистична и точка зрения, что всеобщую безопасность в состоянии обеспечить Соединенные Штаты как самая могущественная держава мира. Нужен альянс стран, противостоящих угрозам, — альянс с участием США, Европы, России, Китая и под эгидой ООН». Своеобразную версию современной биполярности предложил А. Д. Богатуров в статье «Самооборона транснациональных сетей». Автор не упоминал биполяриость, но его описание главного современного конфликта сводится к противостоянию «мирового государства» и «транснациональных сетей». В последние, представляющие мировую угрозу, Богатуров включил мировую сеть по производству наркотиков, глобальные террористические сети и глобальную финансовую систему, которая отмывает деньги наркодельцов и мгновенно перебрасывает их в любую точку планеты, обеспечивая нужды террористов. Если введение первых двух составляющих в полюс «сетевого зла» несомненно, то присоединение к нему финансовых сетей, безусловного достижения цивилизации, очень спорно. Да, террористы научились использовать подобные достижения в своих целях, но это не означает, что финансовая система — зло само по себе. С таким же успехом можно приписать злой умысел мировому авиастроению за гражданские лайнеры, примененные террористами для атак на Вашингтон и Нью-Йорк.

внутренние противоречия ослабляют его, в чем Россия не заинтересована. Ключевая задача военной реформы в РФ при новых угрозах должна формулироваться так: создание современных вооруженных сил, способных не «противостоять» армии США, а воевать совместно с ней, что технически более сложно.

Если в период конфронтации НАТО и ОВД внутренние противоречия между участниками блоков уходили на второй план, так и сейчас мы не можем позволить себе «играть» во внутриполюсные альянсы: плата окажется недопустимо высокой. Конечно, политика России должна быть направлена на четкую фиксацию своей принадлежности к полюсу, борющемуся с мировой террористической угрозой. Альтернатива такой позиции — только присоединение к противоположному полюсу террора и бесправия. Поэтому «зоологические» антиамериканизм и антизападничество категорически противопоказаны российской внешней политике.

Сказанное вовсе не означает, что надо во всем и всегда соглашаться с США. Но сегодня можно влиять на американскую позицию, только находясь внутри одного общего полюса. Пытаться делать это извне, с враждебных позиций, — бесполезно и контрпродуктивно. Надо спокойно признать, что в настоящий момент и на ближайшую перспективу США — единственная сверхдержава и в силу этого обстоятельства должны взять на себя роль лидера на том самом полюсе, к которому принадлежит и Россия. Не потому, что Америка так уж хороша и подготовлена для лидерства, а потому, что исполнить эту роль пока больше некому. Разумеется, США присущи многие недостатки, они не всегда следуют тем нормам, которые сами провозглашают и, кажется, начинают верить в свою мессианскую роль. Но все эти негативные проявления можно корректировать общими усилиями государств, принадлежащих к одному полюсу.

Понимание характера формирующейся биполярности позволяет выработать конкретные практические рекомендации по широкому кругу вопросов внешней политики и политики безопасности, причем не только для России. Очевидно, что государства Запада, прежде всего США, жизненно заинтересованы в стабильной, сильной в экономическом и военном плане России, что составляет один из ключевых факторов их национальной безопасности.

Война современного мира с международным терроризмом – не столкновение цивилизаций, предсказывавшееся С. Хантингтоном. Скорее это есть война между цивилизацией во всем ее многообразии культур и религиозных конфессий и нынешним варварством, не признающим человеческих законов, правил и моральных норм. Но это отнюдь не значит, что в борьбе с варварами нам стоит игнорировать право, разрушать создававшиеся десятилетиями международные институты, хотя их, безусловно, надо совершенствовать и дополнять. Успешно бороться с современными угрозами можно, лишь осознав простую истину: истории было угодно посадить в одну лодку бывших противников по холодной войне, поставив их перед дилеммой: либо научиться вместе противостоять новым опасностям, либо пропадать поодиночке.

Литература

Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 1996.

Коновалов А. А. (в соавторстве) Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Московский общественный научный фонд, научные доклады. – № 61. – М., 1998.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Независимое военное обозрение. – 14.01.2000.

Военная доктрина Российской Федерации // Независимая газета. – 22.04.2000.

Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимая газета. – 11.07.2000.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Российская газета. – 28.09.2000.

Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998). Хрестоматия: В 2 т. Документы. – М., 1999. – Т. 2.

Иванов И. Россия и современный мир // Дипкурьер. – № 1. – 20 января 2000.

Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской, С. Панарина. – М., 2000.

Комитет внешнеполитического планирования. Мировой порядок после терактов в США: проблемы и перспективы. Комментарий КВП. – М., март 2002.

Злобин Н. Демократическая безответственность // Известия. – 16.10.2002.

Перкович Дж. Ядерная революция Буша // Россия в глобальной политике. – 2003. – Т. 1. – № 2, апрель – июнь.

Дворкин В. Профилактика вместо возмездия // Россия в глобальной политике. – 2002. – № 1, ноябрь – декабрь.

Адамишин А. На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. – 2002. – № 1, ноябрь – декабрь.

The National Security Strategy of the United States of America. – Washington, D. C., September 2002.

Глава 12
РАЗРЫВ МЕЖДУ СЕВЕРОМ И ЮГОМ

К. П. Боришполец

Современные процессы мирового развития придали новое измерение широкому кругу международных проблем. К их числу относится и проблема разрыва между Севером и Югом, которую принято связывать с общими условиями взаимодействия промышленно развитых и развивающихся стран. Вопросы этого взаимодействия впервые встали на повестку дня после распада колониальной системы, а термины Север и Юг не только заняли прочное место в политическом лексиконе, но и стали часто фигурировать как синоним противоречий между «богатыми» и «бедными» странами, как вектор глобальной конфронтации XXI в.

Анализ реальной ситуации, сложившейся в регионах, относимых к «мировому Югу», и тенденций, доминирующих в международной политике после окончания холодной войны, не подтверждает прогнозы апокалиптического толка, но одновременно предполагает существенное усиление внимания к многочисленным рискам, связанным с бедственным положением большой части человечества.

Истолкование вопроса

Тяжелые социальные условия в регионах мирового Юга (140 развивающихся стран, по классификации ООН), где сегодня проживают около 80% населения нашей планеты, давно стали источником серьезной озабоченности. Общая ситуация в регионах Юга значительно отличается от существовавшей 15—20 лет назад, но различия в уровне жизни между развитыми и развивающимися странами, по всеобщему признанию, — один из важнейших гуманитарных вызовов современности[1].

Параметры разрыва между Севером и Югом по-разному описываются и довольно произвольно интерпретируются. Часто политики и исследователи, оперирующие обобщающими

[1] Примерно 20% населения Земли, проживающие в странах северного полушария, потребляют около 90% всех производимых товаров, почти 60% вырабатываемой энергии, а их доходы превышают доходы жителей развивающихся странах в 60 и более раз. При этом почти пятая часть населения планеты на рубеже XX—XXI вв. существует в условиях примитивного натурального хозяйства.

цифрами, забывают, что реальная картина мира несравненно более многообразна, чем отражающая ее статистика, а все показатели вариативны как в масштабах макрорегионов Севера и Юга, так и каждой отдельной страны. «Современный мир представляет собой скорее некую „мозаику" по уровню жизни, а не четко разделенную пополам сферу. Тем не менее мозаичность мира не устраняет в целом проблему неравномерного социально-экономического развития „Севера" и „Юга"», — пишет российский ученый М. М. Лебедева. Эта неравномерность отражается в драматических диспропорциях материального обеспечения, здравоохранения, образования, бытовых условий, питания, распространения опасных заболеваний, детской смертности, продолжительности жизни, размеров государственного долга, уровня политической нестабильности, личной безопасности граждан, доступа к современным технологиям и еще внушительного списка показателей[1]. Но наиболее внушительным свидетельством разрыва между Севером и Югом служат данные о количестве населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты в различных странах Азии, Африки и Латинской Америки. По определению Всемирного банка (ВБ), универсальный критерий в данном случае — душевой доход в размере одного доллара США в день, на который вынуждены существовать примерно 1,2 млрд жителей Земли. На рубеже веков около 90% из них (т. е. 1 млрд 90 млн человек) проживали в Африке и Азии, 6,5% — в Латинской Америке и на Карибах. Если к численности «абсолютно нищих» добавить «очень бедных» с ежедневным доходом от 1 до 3 долл., то к обездоленному населению относится уже половина жителей планеты. Нищета и близкие к ней формы крайней бедности — комплексное явление, для которого характерны низкие уровни дохода и потребления, голод и недоедание, плохое состояние здоровья, необразованность и неквалифицированный труд, недоступность источников чистой воды, отсутствие других санитарных условий и уязвимость перед социально-экономическими потрясениями. Эти характеристики тесно взаимосвязаны и в целом создают

[1] Для сопоставления различных стран по уровню развития выработаны различные показатели. Один из самых используемых — индекс человеческого развития, который учитывает не только ВНП государства, но и такие социальные параметры, как продолжительность жизни, образовательный уровень и др. По оценкам Программы развития ООН (ПРООН), к началу XXI в. в пятерку ведущих стран мира вошли Канада, Норвегия, США, Япония, Бельгия, а замыкают список «африканцы» — Бурунди, Буркина-Фасо, Эфиопия, Нигер и Сьерра-Леоне.

систему существенных рисков на пути развития всего человечества, в том числе в силу реального отчуждения миллионов людей от процессов демократического участия в политике своих государств.

Не только параметры разрыва между Севером и Югом, но и стратегия их преодоления становятся в последнее время все более важным предметом дискуссий на национальном и международном уровнях. С одной стороны, к концу XX в. заметно укрепились экономические позиции развивающихся стран[1], что снизило вероятность глобальной поляризации «бедности» и «богатства». С другой — темпы преодоления разрыва экономических показателей развитых и развивающихся стран серьезно отстают от потребностей населения Юга, а позитивные перемены в его регионах очень неравномерны.

Вопреки распространенным представлениям, в последние десятилетия во всем мире и в большинстве развивающихся стран (по данным, полученным с помощью разных показателей) произошло сокращение масштабов нищеты, причем в некоторых странах — весьма значительное. Вместе с тем в других нищета приобрела более острые формы и привела к увеличению разрыва между богатыми и бедными странами на конкретном локальном уровне. За период с 1990 по 1998 гг. доля населения, живущего в условиях нищеты в развивающихся странах (критерий дохода на душу населения — менее 1 долл. США в день), сократилась с 29 до 23%.

Большинство нищих сосредоточены в Азии; из них примерно 522 млн человек приходится на Южную Азию и 267 млн — на Восточную Азию, включая ее юго-восточную часть. Наивысшая плотность беднейших людей планеты — в странах Африки к югу от Сахары, где они составляют около 48%. Доля нищего населения в других регионах (по данным конца 1990-х гг.): 40% в Южной Азии, 15% в Восточной Азии и 12% в Латинской Америке и Карибском бассейне.

В Восточной Азии показатель нищеты с 28% в 1990 г. снизился до 15% к концу XX в., а число бедных людей сократилось

[1] Во второй половине XX в. по темпам прироста ВВП развивающиеся страны вдвое опережали промышленно развитые, и примерно в середине 1990-х гг. их доля составила около 31,4% ВВП всех государств рыночной экономики. В результате роста производства увеличились также среднедушевые показатели, что свидетельствует о повышении общего уровня развития периферии мирового хозяйства. Особо выделяется резкое ускорение промышленного роста в ряде регионов, появление новых индустриальных стран (НИС). Заметно увеличивается доля периферии мирового хозяйства и в международной торговле.

с 418 млн до 267 млн человек. До экономического кризиса 1997–1998 гг. существенное уменьшение масштабов нищеты было достигнуто в Китае[1], а также в Малайзии, Таиланде и Индонезии. Кризис вновь вызвал сильный всплеск нищеты, особенно в Индонезии и Таиланде. В Индонезии доля населения, живущего в условиях нищеты, за период с 1996 по 1998 г. увеличилась почти в два раза, однако сейчас она, по оценкам, вновь упала до уровня, на котором находилась накануне кризиса.

В Южной Азии показатель нищеты снизился с 44% в 1990 г. до 40% в 1998, а численность беднейшего населения увеличилась с 474 млн до 522 млн человек. Несмотря на то, что прирост ВВП в 1990-е гг. составлял почти 4% в год, темпы сокращения масштабов нищеты были низкими.

В странах Африки к югу от Сахары в период 1990–1998 гг. показатель нищеты почти не изменился – примерно 48%, а численность нищего населения увеличилась с 217 млн до 291 млн человек. В 1990-е гг. уровень доходов на душу населения несколько снизился из-за невысоких цен на сырьевые товары, гражданских войн и эпидемии СПИД, которые обострили нищету во многих странах региона. Вместе с тем в отдельных из них были достигнуты определенные успехи в деле сокращения ее масштабов (Уганда, Гана, Кот-д'Ивуар и Мавритания).

В Латинской Америке нищета уменьшилась с 17% в 1990 г. до 12% в конце XX в., а число таких людей – с 74 млн до 61 млн человек. Важно, что в результате усилий правительств крупных латиноамериканских стран – Бразилии и Мексики – показатели нищеты населения начали заметно снижаться. Вполне благополучно выглядит и положение в Чили (по данным ЭКОСОС 2001 г.).

К началу третьего тысячелетия часть развивающихся стран получила мощный импульс для продолжения динамичной эволюции и преодоления отсталости. Но достигнутые изменения:

[1] Наиболее впечатляющих успехов в борьбе с бедностью добилась КНР. После двух десятилетий экономических реформ число абсолютно бедных людей здесь сократилось с 260 млн до 42 млн человек. Правительство осуществляет общенациональную программу полного искоренения нищеты, затрачивая на это ежегодно около 2 млрд долл. Главный упор делается на помощь 592 уездам во внутренних районах страны, которые официально признаны бедными. Показателен и иной результат: при жизни одного поколения уровень потребления материальных благ в КНР на душу населения возрос в 3,5 раза. При этом переход от централизованной плановой экономики к рыночной не поляризовал бедность и богатство. 20 с небольшим лет назад на долю Китая приходились 25% бедняков мира, не способных прокормить и одеть себя. Ныне эта доля сократилась до 4%.

во-первых, имели все еще ограниченный характер; во-вторых, сопровождались опасными социальными издержками даже в относительно «продвинутых» сегментах макрорегиона; в-третьих, были явно недостаточны для гармоничного включения периферии мирового хозяйства в процессы экономической глобализации.

Кроме того, стало очевидно, что для движения к благосостоянию развивающимся странам недостаточно добиться заметного экономического роста. Не менее важны для них смягчение политических последствий усиливающегося неравенства в распределении доходов и способность существенно улучшить условия жизни массовых слоев населения. Согласно данным ВБ 2000 г., внутри большинства стран «условного» Юга растет неравенство в распределении доходов. В странах, где оно имеет тенденцию к ухудшению, проживает 57% населения планеты, в тех же, где оно улучшилось в 1980–1990-е гг., – 16%, в прочих же существенных изменений нет.

Неоднозначность итогов стратегии *догоняющего развития* как основы преодоления разрыва между Севером и Югом особенно наглядно проявилась под влиянием финансового кризиса конца 1990-х гг. в ряде государств Восточной Азии, затронувшего широкий круг стран и в других частях света. Противоречивость ситуации, касающейся упомянутого разрыва, весьма остро ощущается в настоящее время при снижении темпов экономического роста развитых и развивающихся стран. Сближение абсолютных величин этих показателей (примерно 1,5–2% в 2001 и 2002 гг.) возрождает опасения, что такой разрыв не преодолевается, а консервируется. Подобные опасения приобрели особую остроту на фоне подъема активности международного терроризма, взявшего на вооружение, кроме прочего, лозунги социальной справедливости.

Таким образом, в начале XXI в. проблема разрыва между Севером и Югом получает разнообразные дополнительные основания, объективно осложняющие решение стратегических задач. В отличие от предыдущего периода, центр тяжести всего комплекса вопросов развития явно смещается в сферу политики по преодолению нищеты и социального неравенства внутри *отдельных государств*. Укрепление экономического положения большого числа стран, относимых к «мировому Югу», и дифференциация этого макрорегиона заставляют опасаться уже не глобальной поляризации бедности и богатства, а критических величин имущественного неравенства среди населения развивающихся стран.

Изменение подходов к бедности и богатству

На современном этапе многие страны Латинской Америки, Восточной Азии и некоторые из Африки демонстрируют достаточную устойчивость хозяйственных систем, причем ни одна из них не отказалась от стратегии структурных преобразований и принципов демократического правления, утверждавшихся здесь в конце XX в.

Однако события подтверждают не только позитивные результаты, но и серьезные просчеты. Вероятно, главные из них — завышенные надежды на быстрое разрешение всех проблем Юга, сокращение его отставания от Севера и снижение многочисленных рисков, связанных с условиями социально-экономического развития макрорегиона, — предполагают новый план действий национальных и международных институтов, призванных существенно уменьшить масштабы распространения нищеты и бедности в развивающихся странах. К сожалению, практическое решение этой задачи осложняется не только нехваткой необходимых ресурсов, но и значительной вариативностью конкретных условий, возрастающим в большинстве случаев отставанием в освоении информационных технологий, низким уровнем социальной ответственности многих местных элит.

Необходимость изменения подходов к сокращению разрыва между Севером и Югом остро встала в последние годы в связи с осознанием значимости новых глобальных угроз развитию человечества, таких как состояние природной среды, нищета, СПИД, наркотики, терроризм и др., достигших особого размаха в условиях развивающихся стран. Существенным фактором явилась и растущая критика предшествовавшего опыта по улучшению положения населения в регионах мирового Юга.

К началу третьего тысячелетия как наиболее бедные, так и относительно благополучные развивающиеся страны стали активно выступать за радикальный пересмотр сложившихся правил торгово-экономического и финансового взаимодействия между Севером и Югом, требовать большей доли преимуществ, которые несут процессы информатизации и *экономической глобализации* ведущим индустриальным державам. С этих позиций выступали отдельные политические лидеры и группировки развивающихся стран, сложившиеся ранее на основе общности конкретных экономических интересов. При этом растущий критический настрой демонстрировали не только такие объедине-

ния, как «Группа 77»[1], «Группа 24»[2], традиционно выступавшие с позиций расширения размеров гуманитарной помощи и торговых преференций развивающимся странами, но и «Группа 15»[3], в состав которой входят довольно благополучные страны Юга. В частности, на конференциях «Группы 15» в Египте в 2000 г. и в Иране в 2001 г. были отмечены попытки радикальной политизации требований развивающихся стран в целях изменения мирового экономического порядка.

Озабоченность масштабами различий между Севером и Югом, прежде всего в том, что касается ситуации наименее развитых стран, проявили на рубеже веков ведущие индустриальные государства и международные финансовые институты. С 1999 г. ими была начата программа списания внешнего долга беднейшим странам, которая сейчас охватывает 26 из 42 относящихся к этой категории государств. Кроме того, для сокращения социальных издержек структурных реформ в развивающихся государствах ВБ и региональные банки развития, а также индустриальные страны-доноры взяли на себя ряд дополнительных финансовых обязательств. Одновременно было усилено внимание к универсальным специализированным программам по развитию, увязывавшим борьбу с бедностью с такими вопросами, как образование, здравоохранение, экология, местное самоуправление. В данной связи на Конференции по финансированию развития в Монтеррее (Мексика) в марте 2002 г. члены Евросоюза обязались повысить к 2006 г. свою «квоту

---

[1] «Группа 77» создана в 1970-е гг. для продвижения в структурах ООН интересов развивающихся стран. Сейчас в нее входят 133 государства.

[2] «Группа 24» образована в 1972 г. на встрече «Группы 77» для представления интересов развивающихся стран на переговорах по международным валютным проблемам. МВФ оказывает административные услуги группе, чьи встречи, как правило, организуются в связи с проведением заседаний Временного комитета и Комитета развития при МВФ с тем, чтобы дать представителям развивающихся стран возможность толковать вопросы повестки дня до их вынесения на полномасштабное обсуждение в структурах МВФ. «Группа 24» включает по восемь стран из Африки, Азии и Латинской Америки. Ее члены — Алжир, Аргентина, Бразилия, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Египет, Эфиопия, Габон, Гана, Гватемала, Индия, Шри-Ланка, Сирия, Тринидад и Тобаго, Венесуэла, Заир (сейчас — Демократическая республика Конго) и др. Членом Группы была Югославия (сейчас — Сербия и Черногория). КНР присутствует в качестве приглашенного участника.

[3] «Группа 15» была создана в 1989 г. в качестве составной части Движения неприсоединения и «Группы 77» для укрепления и совершенствования экономических связей развивающихся стран с развитыми. В состав «Г-15» ныне входят 17 государств — Алжир, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Египет, Зимбабве, Индия, Индонезия, недавно принятые в ее состав Кения, Малайзия, Мексика, Нигерия, Перу, Сенегал, Чили, Ямайка, Шри-Ланка.

ODA» (*Official Development Assistance* – доля средств в ВВП промышленно развитых стран, выделяемых на оказание помощи развивающимся) с нынешних 0,33% до 0,39% ВВП, а США заявили о дополнительном ежегодном увеличении своей помощи развивающимся странам на 5 млрд долл.[1]

В контексте национальных и международных усилий по преодолению разрыва между Севером и Югом важную координирующую роль играют ООН и ее структуры. Так, на Саммите тысячелетия была принята резолюция, провозгласившая главной целью мирового сообщества в сфере поддержки развивающихся стран сокращение к 2015 г. вдвое размеров абсолютной нищеты на земном шаре. В 2001–2002 гг. по инициативе и активном участии ООН состоялся ряд международных конференций, посвященных стратегии помощи самым бедным странам Африки и Азии, программам поддержки здравоохранения, образования, распространения информационных технологий, защиты окружающей среды в регионах Юга. Их решения предполагают расширение практики списания части долгов, увеличение объемов гуманитарной помощи и стимулирование торговли в развивающихся регионах, а также возможность разработки новых механизмов влияния на кризисные ситуации подобно той, которая возникла в конце 2001 г. в Аргентине. Кроме того, было решено создать несколько специализированных международных фондов, в том числе международный фонд по борьбе со СПИД, туберкулезом и малярией (10 млрд долл.).

Помимо мобилизации дополнительных источников финансирования для сферы развития, важным позитивным моментом конференций, инициированных ООН, стала информационная работа по разъяснению сути ключевых проблем, которые должны совместно решать жители Севера и Юга. Особенно перспективные в этом плане решения были приняты на двух форумах в 2002 г. – Конференции по финансированию развития в Монтерее и Саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (ЮАР). В первом случае рассматривались проблемы внутренних и международных ресурсов, которые могут быть использованы для целей развития, а во втором – связь между задачами экономического роста в регионах Юга и повсеместной защиты окружающей среды. Документы этих форумов стали концептуальной

[1] В конце XX в. лидеры по размеру пожертвований в расчете на душу населения своих стран – Швеция, Нидерланды и Дания (190, 203 и 331 дол. соответственно). Аналогичный показатель для США – 33 дол.

основой дальнейшей работы правительственных и неправительственных организаций в целях преодоления наиболее опасных проявлений диспропорций мирового развития. Помимо этого, по итогам саммита в Йоханнесбурге представители международных финансовых институтов и ведущих индустриальных стран создали ряд целевых фондов. Например, страны ЕС заявили о намерении инвестировать в 2003 г. до 43 млн долл. в энергетические проекты, США в тот же период — 2,3 млрд долл. на здравоохранение и еще 90 млн долл. на сельскохозяйственные проекты. Другие вклады выглядят скромнее, но и их размеры также исчисляются несколькими миллионами долларов.

Инициативы под эгидой ООН обозначили в качестве основного направления усилий мирового сообщества по уменьшению разрыва между Севером и Югом адресные инвестиции в социально значимые проекты, руководство которыми де-факто осуществляется не только на национальном, но и на международном уровне. Однако ресурсы, которыми располагает сама ООН, не столь уж велики. Финансовый вклад в сотрудничество с развивающимися странами по линии различных программ ООН оценивается примерно на уровне 4,4 млрд долл. в год, т. е. около 10% из общего объема ODA стран Севера в конце XX в.

Ныне ООН и ее структуры, занимающиеся проблематикой развивающихся стран, раскритикованы как не вполне эффективные, но есть вероятность, что в недалеком будущем их работа будет реорганизована. Планы такого рода предполагают усиление координации действий всех механизмов ООН по поддержке развития Юга (причем не только на уровне центрального аппарата, но и на местах), концентрацию ресурсов на самых перспективных направлениях, усиление контроля за выполнением поставленных задач и формулирование дополнительных критериев оценки программ. Однако основная роль ООН в поддержке малоимущих стран связана, по-видимому, не с совершенствованием деятельности международной бюрократии, а с концептуальной проработкой наиболее болезненных вопросов координации национальных и внешних усилий по борьбе с массовой нищетой. Благодаря усилиям ООН, под эгидой которой с начала 1990-х гг. идет поиск путей преодоления «критической бедности и социальной исключенности», к настоящему времени фактически произошла смена главной парадигмы *модернизационных процессов* в зоне развивающихся стран. Ориентация на цели догоняющего развития уступила место приоритетам политики *устойчивого развития*, под которыми понимается поэтапное преодоление наибо-

лее вопиющих проявлений нищеты, удовлетворение основных человеческих потребностей на принципах самообеспечения и социальной справедливости, экологическая сбалансированность в зоне мирового Юга.

Сложные проблемы развития, стоящие перед Югом, вряд ли будут решены в ближайшем будущем. Достичь фундаментальных целей если не преодоления, то сокращения разрыва между индустриальными и развивающимися странами, видимо, можно на путях одновременного продвижения по нескольким направлениям, действуя с учетом условий различных государств и меняющихся отношений между субъектами мировой политики.

Важную роль в поддержке развития призвано сыграть имеющее многолетнюю историю экономическое сотрудничество между самими странами Юга. Пример попыток решения вышерассмотренных проблем посредством привлечения финансовых ресурсов стран-экспортеров нефти — деятельность Фонда международного развития, созданного в 1976 г. членами ОПЕК. Первоначально его работа рекламировалась как способствующая экономической независимости государств Юга от западных держав, но сей популистский лозунг не имел серьезных оснований. За годы своего существования Фонд ОПЕК предоставил различным развивающимся странам финансовую помощь и льготные займы на общую сумму около 5 млрд долл. Его услугами воспользовались несколько десятков государств, причем предпочтение отдавалось странам с наименьшим доходом на душу населения, в частности государствам Африки южнее Сахары. Среди крупных получателей помощи и кредитов Фонда ОПЕК фигурируют Боливия, Гондурас, Гвинея, Лесото, Сенегал, Танзания, Мали, Руанда, Филиппины. Безвозмездные ссуды были предоставлены университету в Хартуме, Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев, ряду учебных центров Восточной Африки. В начале нынешнего десятилетия Фонд ОПЕК заявил о резервировании на нужды развития более 5,7 млрд долл. В 2001—2002 гг. структурами Фонда было подписано примерно два десятка контрактов со странами Азии, Африки и Латинской Америки, по которым им будут предоставлены долгосрочные кредиты на общую сумму около 79 млн долл. под 1—1,75% годовых. Эти средства направляются на реализацию проектов в образовании, экологии, медицине и транспорте.

Расширение поддержки развивающихся стран на основе деятельности Фонда ОПЕК сопряжено со значительными трудностями в силу как политических разногласий между членами органи-

зации-патрона, так и чисто практических обстоятельств. Половина членов ОПЕК имеет большие дефициты платежного баланса, а такие страны, как Алжир, Нигерия, Иран, отказываются выделять крупные суммы, ссылаясь на потребности финансирования собственных социальных программ.

Страны ОПЕК связывают с развивающимся миром общие проблемы и долгосрочные интересы. Это сотрудничество будет продолжаться, но завышенные ожидания остались в прошлом. На первый план с середины 1990-х гг. выдвигаются более прагматичные формы международного взаимодействия по линии Юг — Юг. «Локомотивом» таких отношений в обозримом будущем будут выступать не экспортеры нефти, а сложившиеся и формирующиеся группы региональных партнеров — АСЕАН (Азия), МЕРКОСУР (Латинская Америка), План НЕПАД (Африка)[1]. Возможно, со временем появятся и новые формы их многостороннего сотрудничества, например, на основе стратегической координации зональных интеграционных процессов, как это предусматривается в деятельности Форума «Латинская Америка — Восточная Азия»[2], или за счет укрепления многостороннего политического, торгово-экономического и научно-технического сотрудничества нескольких региональных стран-лидеров, как в случае создания летом 2003 г. трехстороннего форума «Индия — Бразилия — ЮАР».

К началу XXI в. наращивание многосторонних усилий по сокращению разрыва между Севером и Югом происходит и благодаря деятельности такой авторитетной международной организации, как Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Созданная в 1960-е гг., она традиционно занимала радикальные позиции в отношении размеров помощи развитых стран бывшим колониальным и зависимым народам. Но сегодня в ее рамках вышли вперед вопросы повышения эффективности системы

[1] В 2001 г. лидеры африканских стран на встрече ОАЕ в Абудже (Нигерия) приняли комплексную программу социально-экономических преобразований, направленную на возрождение Африки. Новый документ получил название «Background on the New Partnership for Africa's Development» (NEPAD). В отечественных публикациях он фигурирует как «Новая африканская инициатива» (НЕПАД).

[2] Форум созван в 2001 г. Его участники: с одной стороны, Аргентина, Боливия, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Чили, Эквадор, Сальвадор, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуэла; с другой — Австралия, Бруней, Камбоджа, Республика Корея, КНР, Филиппины, Индонезия, Япония, Лаос, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, Таиланд и Вьетнам. Предполагается, что они расширят диалог и рабочие связи в культурных, социальных, экономических и международных вопросах, представляющих общий интерес.

помощи мировому Югу, понимаемой в категориях не донорства, а партнерства. Со второй половины 1990-х гг. ЮНКТАД выступает главным образом в роли форума для обмена мнениями по кардинальным вопросам экономического взаимодействия развитых и развивающихся стран. Так, беднейшие члены мирового сообщества неизменно получают поддержку ЮНКТАД при рассмотрении вопросов их внешнего долга, а «Группа 77» — на переговорах по снижению таможенных тарифов на импорт сельскохозяйственной продукции, действующих в Западной Европе и Северной Америке. С опорой на механизмы ЮНКТАД члены «Группы 77» добиваются отмены в зоне Севера правительственных субсидий фермерским хозяйствам с тем, чтобы повысить конкурентоспособность развивающихся стран-экспортеров сельскохозяйственной продукции. Механизмы ЮНКТАД используются «Группой 77» не только как «наступательное», но и как «оборонительное» средство формирования переговорной среды по линии Север — Юг. В частности, ее члены блокируют предложения ЕС по созданию многосторонней инвестиционной инфраструктуры, позволяющей иностранным инвесторам пользоваться равными с местными компаниями правами. К сожалению, и другие, в том числе довольно умеренные, инициативы развитых стран нередко воспринимаются членами «Группы 77» как попытки узаконить новую колониальную экспансию.

На современном этапе ЮНКТАД укрепляет свой статус фактора содействия интеграции развивающихся стран в мировую экономику. Важные шаги в этом направлении были сделаны, в частности, на Бангкокской конференции (2000), решения которой во многом формулировались с учетом критики глобализации представителями развивающихся стран. В них нашли отражение такие аспекты, как призывы к усилению гуманитарной помощи беднейшим странам и установлению новых правил мировой торговли (прежде всего сельскохозяйственной продукцией), ставшие основой активных консультаций ЮНКТАД с МВФ и ВБ. В развитие решений Бангкокской конференции ЮНКТАД особое внимание ее программы, стыкующие действия Севера и Юга, уделяют инициативе BIOTRADE, предполагающей стимулирование инвестиций в естественные биологические ресурсы для поддержания устойчивого развития беднейших стран мира.

Опыт деятельности ЮНКТАД свидетельствует: несмотря на качественные различия в уровне жизни населения индустриально развитых и отстающих в приобщении к техногенной цивилизации государств, усиление глобальной взаимозависимости Се-

вера и Юга опирается сегодня на принципы диалога, охватывающего широкий круг проблем двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Материальные условия сокращения разрыва между Севером и Югом традиционно определяются прежде всего состоянием мировой торговли. В данной связи значительный шаг по сближению интересов развитых и развивающиеся стран был сделан на четвертой конференции ВТО, состоявшейся в ноябре 2001 г. в городе Доха (Катар). Эта конференция открыла трехлетний раунд переговоров, посвященных вопросам устранения таможенных барьеров и созданию производственных мощностей в регионах Юга, что в перспективе может значительно улучшить положение развивающихся стран на мировых рынках. Однако окажет ли Дохский раунд торговых переговоров действительно позитивное воздействие на экономический рост Юга, зависит от целого ряда обстоятельств. Наиболее сложные моменты предстоящих согласований — стремление развивающихся стран к широкой либерализации торговли в области сельского хозяйства и текстиля[1] и продлению льготного периода соглашений по торговле услугами, коммерческие аспекты прав на интеллектуальную собственность; преференции при получении финансово-технической помощи; расширение участия во всех переговорах ВТО. Однако для осуществления этих пожеланий необходимо создание значительного числа институциональных механизмов, что на деле отдаляет время удовлетворения всего «списка претензий» развивающихся стран к индустриальным лидерам мирового рынка. Тогда эксперты полагали, что наблюдаемая пробуксовка торговых переговоров по линии Север — Юг будет отчасти преодолена осенью 2003 г. во время встречи на высшем уровне стран-участниц ВТО в Канкуне (Мексика), но это не произошло: форум посчитали сорванным. Наибольший интерес среди тем обсуждений вызвал вопрос о путях противодействия ценовой политике международных картелей (особенно в фармацевтической промышленности и морском судоходстве), чья деятельность в 1990-е гг. принесла развивающимся странам убытки примерно в 5—7 млрд долл. Симптоматично, что позиции развитых и развивающихся стран в

[1] Исследования ВБ показали, что свободный доступ на рынки сельскохозяйственной продукции промышленно развитых государств и ликвидация в них экспортных субсидий привели бы к повышению доходов развивающихся стран на 11,6 млрд долл. в год. Если бы они получили, кроме того, неограниченный доступ на рынки текстильных изделий указанных держав, то их доход повысился бы еще на 9 млрд долл. в год.

принципиальных моментах критики злоупотреблений международных картелей почти совпадают.

В целом в новых условиях взаимодействия развитых и развивающихся стран, направленного на сокращение разрыва между Севером и Югом, традиционные торгово-экономические претензии постепенно теряют если не актуальность, то конфликтную остроту. Вместе с тем появляются новые области противоречий. Развитые страны полагают обязательным учет социальных критериев (требуют, в частности, запрета детского труда, соблюдения прав профсоюзов, наличия системы социального страхования и установленного минимума заработной платы и др.) при решении вопроса о включении развивающихся стран в систему глобальных торговых привилегий. Симптоматично, что далеко не все страны Юга, особенно азиатские, готовы принять принципы цивилизованных отношений между трудом и капиталом, ввести запрет на использование труда заключенных, внедрять социальное страхование. Однако, согласно недавним специальным исследованиям, отказ от международных стандартов в социальной сфере ужесточает условия конкуренции не по линии Север – Юг, а прежде всего между самими странами Юга. Имея сходный производственный профиль, они стремятся удерживать цену рабочей силы на предельно низком уровне, что тормозит модернизационные процессы и выступает одним из новых источников противоречий в развивающейся зоне.

Формирование новых правил мировой торговли, ориентированных на укрепление экономического потенциала Юга, – существенный, но далеко не достаточный фактор преодоления его отставания от Севера. Для аккумуляции ресурсов развивающимся странам необходимы и стабильность экспортных доходов, и политическая и макроэкономическая устойчивость. Без них невозможно обеспечить приток прямых инвестиций, ставших повсеместно важнейшим источником финансирования экономического роста.

Сегодня глобальные инвестиционные процессы, оценивавшиеся на рубеже нашего столетия в суммы более триллиона долларов США, обеспечиваются главным образом за счет взаимообмена капиталами между развитыми странами. Доля развивающихся государств в мировом объеме вновь привлеченных инвестиций, достигавшая 37,2% в 1997 г., снизилась сейчас примерно до 24%. При этом большая часть инвестиций на рубеже веков производилась не в структуры отдельных развивающихся стран, а в проекты, осуществлявшиеся в рамках их интеграционных объедине-

ний. В данной связи наиболее притягательным для инвесторов регионом Юга стала Латинская Америка, особенно Бразилия, Мексика, Аргентина. Иностранный капитал привлекает в латиноамериканских странах либеральный подход к регулированию зарубежных инвестиций, возможность участия в приватизации госсектора, особенно в сфере услуг и добывающих отраслях, а также перспективы выхода на рынки интеграционных объединений НАФТА (США, Канада, Мексика), МЕРКОСУР (Бразилия, Аргентина, Парагвай и Уругвай), формируемой Общеамериканской зоны свободной торговли (АЛКА). Снижению уровня политических рисков, с точки зрения частных инвесторов, способствует подписание в 2001 г. странами — участницами Организации американских государств (ОАГ) Лимской декларации, провозгласившей принципы коллективной защиты основ конституционного строя государств региона. Вместе с тем в ближайшее время перспективы привлечения частного капитала во все без исключения развивающиеся регионы крайне ограничены. Потенциальные инвесторы все менее расположены вкладывать средства в долгосрочные проекты. В сложившихся условиях многие важные, исходя из интересов Юга, объекты, например в области энергетики, дорожного строительства и систем водоснабжения, в ближайшие годы не будут обеспечены необходимым финансированием, что поставит под удар многие модернизационные начинания, особенно в сельской местности. Сокращение инвестиций в развивающихся регионах отчасти связано с общими негативными тенденциями в мировой экономике последних трех лет, но также обусловлены и другими факторами. Согласно многочисленным оценкам, для того чтобы стимулировать инвестиции национального частного банковского сектора и привлечь прямые зарубежные капиталовложения в экономику развивающихся стран, необходимо создать определенные условия, в том числе наладить эффективное управление, обеспечить стабильность политического режима и доверие к нему. В комплекс условий такого рода, представления о котором существуют пока в первом приближении, включаются вопросы политики и экономики[1]. Думается, что по-

[1] В политической сфере — это проблемы безопасности, снижающей угрозу вооруженных конфликтов, борьба с коррупцией, создание институтов правового государства, эффективной и прозрачной налоговой системы, образовательные программы. В экономической сфере — проблемы налоговой дисциплины, валютного курса, приватизации, сокращения бюрократического аппарата, либерализации финансового рынка (но только после достижения стабильности финансовой системы), а также поддержка МВФ.

вышение эффективности управления на национальном уровне в странах мирового Юга создаст более основательные предпосылки для расширения инвестиций, чем распространенная сегодня практика привлечения капиталов путем предоставления различных льгот. Привлекательный внешне путь преференций или освобождения от налогов часто приводит к конкуренции среди потенциальных получателей инвестиций, наносящей вред их национальному хозяйству, и, что еще хуже, поощряет авантюрный капитал.

Разумеется, критерии эффективного управления — не панацея, но постановка вопроса о них весьма симптоматична: наиболее перспективная стратегия сокращения разрыва между Севером и Югом опирается на *консолидацию национальных ресурсов самих развивающихся стран*, причем совсем далекую от популистских лозунгов «опоры на собственные силы» 1960—1980-х гг.

Международная помощь развитию

Реформы, необходимые для повышения производственного и торгового потенциала стран Юга, предполагают, наряду с мобилизацией их внутренних ресурсов, совершенствование системы внешней помощи, предоставляемой макрорегиону индустриальным Севером.

Относительно масштабные инициативны, предпринимавшиеся в этом направлении, зашли в тупик после нефтяного кризиса 1973 г., а дальнейшие меры неизменно подвергались разнообразной критике. Уже десятилетиями ведется оживленная дискуссия вокруг таких вопросов, как виды и масштабы помощи, механизмы ее распределения, преодоление неэффективности местных органов власти, условия, которые вправе выдвигать развитый мир перед бедными странами — рецепиентами международной финансовой поддержки. Все эти проблемы постоянно встают на повестку дня как на уровне отдельных государств, так и в международных структурах.

В целом в 1990-е гг. официальная помощь развитию со стороны индустриальных стран заметно сокращалась. Если к началу прошлого десятилетия она ежегодно составляла 45—60 млрд долл., то в 2000—2001 гг. ее показатели упали примерно на 20% (по данным ВБ 2002 г.). Эта помощь предоставляется в основном не на двусторонней основе, а по линии международных финансовых институтов, таких как Международный валютный

фонд, Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития (МБРР).

В 1980–1990-е гг. ВБ и МВФ активно включились в разработку и финансирование структурных преобразований, которые проводились в жизнь правительствами многих развивающихся стран. Несмотря на то, что эти начинания в значительном числе случаев явились фактором стабилизации кризисных ситуаций, в среднесрочной перспективе они во многом привели к противоположному эффекту. Строго говоря, негативный эффект как таковой был прогнозируем, но логика построения модернизационных программ, исключавшая учет человеческого фактора, и конкретные технические просчеты оказались неприемлемыми. Ошибки, допущенные международными финансовыми институтами, привели к смене их руководства (ВБ в 1997 г., а МВФ несколько позднее – в 2000 г.) и началу пересмотра системы основных рабочих установок.

Наиболее радикальной коррекции подверглись базовые принципы деятельности ВБ. Его руководство признало, что макроэкономический подход недостаточен для обеспечения прогресса развивающихся стран и что существует настоятельная необходимость параллельного развития производственной и социальной сфер. В начале нынешнего десятилетия руководство ВБ, апеллируя к общим интересам Севера и Юга, неоднократно призывало довести сумму финансовой помощи развивающимся странам до 100 млрд долл. в год и открыть рынки индустриальных стран для сырьевых товаров третьего мира. Такая позиция и порядок искомой суммы заслуживают внимания, поскольку аналитические службы ВБ – одни из самых авторитетных структур, занимающихся комплексным изучением мирового Юга.

Итогом первого этапа коррекции стратегии МВФ и МБРР стали решения их Пражской сессии (2000). В ее ходе была достигнута договоренность о списании долгов в размере 5 млрд долл. с 20 беднейших государств-клиентов и установление дифференцированной шкалы кредитования развивающихся стран в зависимости от их экономического положения. Эти меры дополнили введенную ВБ чуть ранее практику заключения со странами-клиентами Стратегического пакета соглашений для улучшения качества оказываемой помощи и недопущения кризисных ситуаций, подобных событиям в Мексике (1994–1995) и Азии (1997–1998). В этот пакет входят такие условия, как поддержка этих стран в борьбе с коррупцией, освоении современных коммуникационных технологий, укреплении банковских систем, планов сельскохозяйственного

развития, а также меры по обеспечению соответствия инициируемых программ социальным и культурным потребностям их получателей.

На основе указанных инициатив международные финансовые институты утверждают новые подходы к разработке стратегии помощи развивающимся странам, в том числе за счет ее обсуждения всеми заинтересованными сторонами. Значительным новшеством с недавних пор являются и довольно активные контакты ВБ с различными неправительственными организациями. Показательно, что в последние годы деятельность ВБ и МВФ стала предметом пристального анализа примерно 1200 неправительственных организаций из 65 стран, изучающих последствия структурной политики в развивающихся регионах. Подобная беспрецедентная коалиция позволяет надеяться, что в определении перспектив сокращения разрыва между Севером и Югом появился новый конструктивный участник, способный корректировать технократические и узкокорпоративные решения.

Практическая деятельность ВБ, МВФ и МБРР часто подвергается критике. Их обвиняют в неуважении прав суверенных государств, ибо предоставление займов и помощи жестко оговорено согласием на реализацию специальных программ. Но такие обвинения упрощают суть проблемы.

Принятие предлагаемых программ оставляет достаточную свободу экономического маневра. Иногда развивающиеся страны вообще отказывались от них. Во второй половине 1970-х гг. так поступила Республика Корея, а в начале 1980-х — Индия. В дальнейшем обе страны приняли значительную часть отвергнутых рекомендаций, но в адаптированном к местным условиям виде. Вместе с тем очевидно, что большинство пораженных кризисом государств Юга не смогут выйти из него без внешней поддержки. Помимо нехватки материальных ресурсов, преодолению кризисных тенденций часто препятствует расстановка местных социально-политических сил, из-за которой правящие круги не готовы к проведению жизненно необходимых реформ.

Несмотря на важную роль МВФ и ВБ в оказании внешней помощи мировому Югу, международные финансовые институты не являются абсолютными монополистами в этой области. Политика многих западных стран (например, Франции) в отношении третьего мира отмечена традиционной спецификой. Особые акценты на диверсификацию и адресность помощи развитию характерны для США. Нужно отметить и альтернативные официальным представления о помощи развивающимся странам, в част-

ности предложения неформального объединения политиков социал-демократического толка («Стокгольмская инициатива»). Еще в 1991 г. участники этого объединения призвали существенно увеличить финансовую помощь Югу, установив ее в размере 1% ВВП государств Севера. Нетривиальна и более чем спорна по своим последствиям недавняя инициатива Нобелевского лауреата в области экономики, американского ученого Дж. Тобина обложить налогом в 0,1% все совершающиеся в мире краткосрочные финансовые сделки, что позволило бы собрать примерно 160 млрд дол. Всего лишь половины этой суммы, по мысли Тобина, было бы достаточно для решения неотложных социальных проблем как Юга, так и Севера.

Вариативность «северных» подходов к проблемам Юга более ощутима на стадии обсуждения концептуальных аспектов, чем в сфере политической практики. Представляется, что в идущих ныне дебатах об изменении международной финансовой архитектуры будут предложены довольно эффективные пути коррекции деятельности ВБ, МВФ и МБРР. Среди различных пожеланий, высказываемых в данной связи, выделяются такие, как повышение способности международных финансовых организаций оперативно реагировать на ухудшение экономической ситуации в тех или иных странах, а также обеспечение прозрачности денежных и иных потоков.

Итак, перспективы мобилизации внешних ресурсов в интересах развития мирового Юга в начале XXI в. представляются более *благоприятными*, чем в недавнем прошлом. Они приобретают бóльшую качественную завершенность и характеризуются укреплением механизмов взаимодействия между донорскими структурами различного уровня и странами — реципиентами финансовой помощи. Немаловажен и фактор ожидаемого увеличения объемов многостороннего финансирования специализированных программ.

Расширению предпосылок устойчивого развития значительного числа государств Юга способствует позиция восьми ведущих индустриальных стран мира, вклад в разработку которой внесла и Россия. Так, на конференции в Генуе летом 2001 г. лидеры «большой восьмерки» выразили единодушную решимость активно действовать в борьбе с бедностью, в первую очередь в Африке, продолжить процесс ослабления долгового бремени беднейших стран мира. Они поддержали также специальный план действий по ликвидации информационного разрыва между богатыми и бедными регионами.

Линия на конструктивное рассмотрение членами «большой восьмерки» мер по сокращению разрыва между Севером и Югом была продолжена и на летнем саммите в канадском Кананаскисе в 2002 г. Вопросы экономического роста и устойчивого развития рассматривались там параллельно с такими проблемами, как усиление противодействия терроризму, защита окружающей среды, урегулирование ближневосточного конфликта, снижение напряженности в отношениях между Индией и Пакистаном, а также на Корейском полуострове. Другими словами, перспективы улучшения условий жизни в регионах мирового Юга неизменно определяются не только экономическими, но и политическими обстоятельствами, предполагающими снижение напряженности в хронически нестабильных зонах планеты.

Комплексный подход к вызовам развития на Юге был подтвержден и на Эвианском саммите «большой восьмерки» в 2003 г. Они рассматривались во взаимосвязи с такими ключевыми аспектами его повестки дня, как возрождение мировой экономики, борьба с терроризмом и нераспространение оружия массового уничтожения. Вместе с тем в рамках встречи в Эвиане был дан новый импульс гармонизации экономического сотрудничества ведущих индустриальных стран мира с развивающимися, усилилось осознание того, что пропасть между Севером и Югом не только препятствует экономической глобализации, но и ухудшает условия хозяйственного роста крупнейших индустриальных держав.

Дискуссия участников Эвианского саммита во многом опиралась на предварительные результаты проекта НЕПАД. В отличие от прежних инициатив, этот план построен преимущественно не на расчетах увеличения международной помощи «бедным странам», а на идеях привлечения частных инвестиций в конкретные проекты, совершенствования законодательных рамок управления в экономической и политической областях.

Существенным вкладом в разработку конструктивных решений проблем экономического партнерства в интересах развития стали также материалы проведенной накануне Эвианского саммита (по инициативе Франции) рабочей встречи «большой восьмерки» и 11 развивающихся стран.

Практика неформального обмена мнениями по приоритетам развития между членами «большой восьмерки» и представителями Юга имеет важное качество. В условиях усиливающейся глобализации логика развития международных процессов позволяет все решительнее отходить от стереотипов «полярной» картины

мира. Сейчас «большая восьмерка», которую по инерции довольно часто называют «элитарным клубом», расширила традиционные рамки и вопросы диалога Севера и Юга. Некоторые развивающиеся страны стали, наряду с «большой восьмеркой», фактическими участницами системы многоформатного сотрудничества, ориентированного на ликвидацию самых опасных проявлений социально-экономического неравенства.

В данной связи «большая восьмерка» продолжила в Эвиане обсуждение темы задолженностей наиболее бедных государств. На развитие диалога руководителей стран Севера и Юга направлены и основные решения этой встречи по экономическому блоку вопросов (приняты с участием России): План совместных действий в сфере мировой торговли и Декларация об ответственности рыночной экономики. В первом из этих документов особое внимание уделено принципам учета международных и внутренних экономических интересов государств в развитии внешнеэкономических связей. Во втором члены «большой восьмерки» зафиксировали необходимость еще большей интеграции международной экономики, в том числе для пресечения «отмывания» незаконных капиталов, борьбы с терроризмом и криминальными финансовыми операциями. В Декларации отмечено, что углубление экономической кооперации в мире должно стать важным условием для повышения эффективности глобальной экономики и ее прозрачности, а также подтверждена готовность бороться с коррупцией как серьезным препятствием для экономического и социального прогресса.

Сейчас проблема разрыва между Севером и Югом приобретает характер *многоформатного международного сотрудничества*, ориентированного на достижение к 2115 г. стратегических целей, выдвинутых мировым сообществом на Саммите тысячелетия. Для достижения этого нужны не только материальные ресурсы, но и постоянный многосторонний диалог с участием правительственных, корпоративных и общественных структур. В его рамках нельзя недооценивать роль Движения неприсоединения (ДН), одного из старейших объединений развивающихся стран. В конце 1990-х гг. оно во многом адаптировалось к новым мировым реалиям, отказавшись от характерного в прошлом радикализма. Помимо традиционных направлений деятельности, в рамках ДН все большее место занимает выработка общих подходов развивающихся стран к оценке *глобализации*. Понимая, что она имеет объективные корни и способна открыть новые возможности для экономического развития многих государств, участники

ДН ратуют за усиление социальной составляющей глобализации с тем, чтобы предотвратить маргинализацию стран Африки и значительной части азиатских государств. В данной связи они придают всевозрастающее значение предметному диалогу Север – Юг, основанному на общности интересов, совместной ответственности и взаимозависимости, а также налаживанию механизмов консультаций с «большой восьмеркой», Евросоюзом и АТЭС.

* * *

Современные измерения проблемы разрыва между Севером и Югом вряд ли могут быть оценены однозначно. Вызовы, существующие в связи с неравномерностью развития различных стран и регионов мира, не стали факторами всемирной катастрофы, но и не будут сняты с повестки дня многих государств мира в ближайшие 10–15 лет. Несмотря на разносторонние усилия, перспективы улучшения положения в развивающихся странах пока оцениваются очень осторожно. По прогнозам ВБ, в 2003–2004 гг. последние опередят по темпам экономического роста государства с высоким уровнем доходов. Суммарный ВВП развивающихся стран в 2003 г. вырастет на 3,9%, в следующем – на 4,7% против 2,1% и 2,7%, соответственно, в развитых странах. Учитывая демографические тенденции мирового Юга, усредненные показатели выглядят относительно скромными и, скорее всего, преодоление нищеты во многих его регионах будет идти более медленными темпами, чем это предусмотрено решениями Саммита тысячелетия. Однако «качество» разрыва между Севером и Югом теперь таково, что позволяет надеяться на продолжение формирования социальных основ устойчивого развития всех регионов мира.

Преодоление разрыва между Севером и Югом – это довольно длительный процесс ликвидации вопиющих форм нищеты и отсталости, распространенных в развивающихся странах. Меры, направленные на эти цели, оставляют слишком много вопросов в том, что касается увеличения объемов помощи Югу, контроля за деятельностью международной бюрократии, ограничения авантюрного капитала и ряда других. Важным, но пока не нашедшим отражения аспектом является и такой, как поддержка не самых бедных, а относительно продвинувшихся в своем развитии государств, которые испытывают значительные трудности в адаптации к глобализации мировой экономики. Однако указанные и

многие иные недостатки не могут рассматриваться как предлог для возрождения пессимизма в отношении общих перспектив развивающихся стран.

На рубеже XX—XXI вв. изменилась система взглядов на проблемы бедности и развития. Характерное в прошлом преобладание моральных мотивов в странах Севера и популистской риторики в зоне Юга отходит на второй план. Более или менее удовлетворительное решение чрезвычайно политизированной в прошлом проблемы разрыва между Севером и Югом видится не за счет конфронтации богатства и бедности, а на основе конструктивного сближения усилий развитых и развивающихся стран, осознания единства интересов и взаимозависимости всех членов мирового сообщества.

Процессы экономической глобализации объективно увеличивают объемы материальных ресурсов, которые человечество может тратить для снижения рисков неравномерного развития отдельных стран и регионов, осуществления стратегии устойчивого развития, оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Нередко эти начинания тормозятся по политическим соображениям или в связи с опасениями по поводу нецелевого использования средств, но фактор возросших возможностей поддержки развития имеет большой положительный эффект.

Опыт структурных преобразований в развивающихся регионах конца XX в. позволяет принимать более обоснованные решения, предвидеть и устранять проявления социальной напряженности, коррупции, корпоративного эгоизма, а иногда и ситуации прямого нарушения национальных интересов. Сегодня эти вполне универсальные риски изучены применительно к специфическим условиям всей зоны мирового Юга и даже отдельных стран. Все более оригинальными становятся и модели преодоления подобных рисков, которые проводятся в жизнь правительствами развивающихся стран и их внешними партнерами.

Приоритеты отечественной политики в отношении проблемы разрыва между Севером и Югом довольно очевидны: использование имеющихся внешнеполитических ресурсов для укрепления мира и стабильности в зоне развивающихся стран, поддержка и посильное участие в инициированных под эгидой ООН проектах, обеспечение интересов соотечественников, работающих в качестве иностранных специалистов за рубежом, гуманитарное сотрудничество с Югом, условно говоря, на двусторонней основе. Однако надо учитывать, что неоднозначность результатов социальной динамики, противоречивость прогнозов относительно ситуации в

развивающихся странах таят опасность неоправданного распыления государственных ресурсов, повышения затрат на внешнеполитический курс. Вероятно, снижение значимости этих рисков возможно на путях расширения профессиональной научной экспертизы социально-политических процессов в зоне мирового Юга.

Литература

Болотин Б. М. Неоднородность современного мира // МЭиМО. – 2000. – № 8.

Григорьев Л. М. Трансформация без иностранного капитала: десять лет спустя // Вопросы экономики. – 2001. – № 6.

Лебедева М. М. Мировая политика. – М., 2003.

Мельянцев В. А. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. – М., 2000.

Lodge G. C. The Corporate Key: Using Big Business to Fight Global Poverty. – Foreign Affairs. – 2002. – Vol. 81. – № 4.

Ross R. J. S., Chan A. From North-South to South-South: The True Face of Global Competition. – Foreign Affairs. – 2002. – Vol. 81. – Number 5.

International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations, World Bank Group. A Better World For All: Progress Towards the International Development of Goals. – Washington, D. C. – L., 2000. (См. также: http://www.paris21.org/betterworld/home.htm)

http://www.johannesburgsummit.org
http://www.undp.ru
http://www.un.org/russian
http://www.worldbank.org.ru
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_general_overview_e.htm

Глава 13
НАЦИОНАЛИЗМ В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

Т. А. Алексеева

Проблематичность понятия национализма

Ни одна политическая доктрина, пожалуй, не сыграла столь важной роли в определении образа современного мира, как национализм. Однако он по-прежнему остается во многом загадочным явлением, весьма трудно поддающимся научному анализу. Многие исследователи склоняются к тому, что национализм – не просто еще одна политическая идеология, а скорее часть целост-

ной культурной подсистемы, благодаря и одновременно вопреки которой образуется совокупность национально-патриотических взглядов, верований и чувств. Изучение национализма начиналось с акцентирования *уникальности всякого народа* (И. Гердер), однако в последние десятилетия все больше ученых считают, что национализм невозможно рассматривать иначе, как в сравнительном и глобальном аспектах, при этом учитывая его местную специфику.

До рассмотрения роли национализма в современной мировой политике необходимо разобраться с некоторыми определениями. Здесь не меньше путаницы, чем с самим национализмом. По М. Веберу, *нация* — это человеческое сообщество, объединенное общностью языка, религии, обычаев, судьбы и стремящееся к созданию собственного государства. Перечисление большого числа социальных основ нации в определениях связано с тем, что ни одно из них не может быть выделено в качестве самостоятельного или единственного. Вероятно, единственный критерий заключается в том, что для складывания нации нужна какая-то более или менее компактная территория, однако это скорее географическое, чем социальное требование. В данном случае мы говорим о *стране*, а не о нации. Более того, вес и значение той или иной основы различаются от страны к стране. Так, социальный базис нации включал культуру и историю во Франции, язык — в Германии, этническую принадлежность — в Японии, религию — в Пакистане и Израиле. По мнению ряда авторов, в определение нации необходимо добавить политический ингредиент. Тогда вполне допустима очень простая формулировка: нация — это общество, которое само управляет собой, делало это в прошлом и имеет достаточно оснований, чтобы требовать этого в будущем.

В отличие от нации, *национальность* акцентирует главным образом этнические особенности языка и культуры. В научной литературе чаще говорят об *этносе*, в обыденной речи — о национальности. В обоих случаях внимание концентрируется преимущественно на антропологических особенностях той или иной группы. Принято считать, что этническое происхождение — самая общая характеристика, объединяющая нацию. Если люди говорят о себе как о русских, евреях, татарах, французах и т. д., значит, они указывают на этнос, но когда называют себя «американцами» или «россиянами», то включают в определение и политический компонент — гражданство. Тот факт, что этничность — основа не только национальности, но и нации, не означает необходимость для людей быть родственниками по крови,

чтобы входить в одну нацию. США, Россия или Швейцария, например, включают несколько этнических групп. И наоборот, люди, принадлежащие к одной нации, могут жить в разных государствах. Немцы населяют ФРГ, Лихтенштейн, австрийцы и многие швейцарцы имеют германское происхождение. Около двух тысячелетий (до 1948 г. — даты создания государства Израиль) своей территории не было у евреев, которые тем не менее сумели сохранить национальную идентичность, поддерживаемую сильными культурными традициями, религией — иудаизмом, этническим сходством.

Не меньше сложностей возникает и с самим определением *национализма*.

Понятие национализма нередко используют для описания лояльного отношения к государству. В этом случае правильнее было бы говорить о *патриотизме*, хотя это и значительно менее определенное понятие. Патриотизм — скорее выраженная солидарность по отношению к своему сообществу, включенная в мотивационную структуру политического поведения. Можно даже сказать, что патриотизм — один из специфических типов любви, чувство, которое может возникать снизу, быть организованным и воспитанным сверху, вспыхивать и остывать, распространяться на новые стороны жизни политического сообщества или возвращаться к старым, ушедшим в историю образцам.

Иногда национализмом называют *национальную идентичность*, но это недостаточно полное определение. Порой в качестве национализма характеризуют убеждения в том, что какой-то народ, культура или цивилизация «выше» всех остальных, но здесь — проявление *шовинизма*. Довольно часто национализм приобретает форму *ксенофобии* — неприязни, отвержения иностранцев и инородцев. Такая реакция довольно типична для обществ, переживающих исторический кризис, внутреннюю дезинтеграцию. Быстрые изменения вызывают глубокую неуверенность, рождают сильную потребность в предсказуемости. Поэтому ксенофобия — это отражение реакции этнической группы на страх потери своего национального «я».

Кроме того, имеется возможность увязать доктрины национализма с другими современными теориями и идеологиями. Так появился консервативный национализм, либеральный национализм, социалистический национализм и т. д. На самом деле, поскольку национализм говорит о «правильных» отношениях между обществом и режимом, то он может присутствовать почти в любой идеологии. Национализм подобен хамелеону, ибо спосо-

бен принимать всякие идеологические окраски. Поэтому националист всегда может оказаться одновременно консерватором, коммунистом или либералом.

Очевидно, что национализм в США, стране многонациональной, не может быть таким же, как во Франции, Германии или в Африке, где национализм был принят правящими постколониальными элитами ради легитимизации своего правления, не ставя вопрос об адекватности его применения по существу к племенной структуре общества. Возможно, язык и пафос национализма действительно торжествуют во всем мире, но политические силы, называющие себя националистическими, имеют крайне мало общего между собой в разных регионах планеты.

В самом общем виде исследователи обычно выделяют три варианта интерпретации национализма:

1) национализм как доктрина;
2) национализм как чувство (национальное самосознание);
3) национализм как политика.

В любом случае конкретный анализ националистических движений со всей очевидностью показывает, что мотивации их участников могут существенно различаться, однако они почти всегда используют язык «групповых прав». Это означает, по мнению известного канадского специалиста по национальным отношениям У. Кимлики, что индивиды воспринимаются как простые носители групповой идентичности, а не в качестве автономных личностей, способных определить собственные цели в жизни. Поэтому в национализме неизменно обнаруживается тенденция к подчинению индивидуальной свободы во имя группового утверждения необходимости защищать исторические традиции или культурный плюрализм. Однако полное противопоставление групповых прав индивидуальным правам человека неверно. Вопрос о групповых правах внутренне присущ любому политическому режиму, в том числе и либеральной демократии. Право нации на самоуправление может быть использовано как для гарантий внешней защиты от давления более сильных культур и экономик, так и для введения внутренних ограничений. Большинство коренных народов стремятся к обеспечению групповых прав главным образом ради защиты от покушения извне. Их волнует, чтобы более широкое общество не захватило их ресурсы и институты, необходимые для самосохранения. В этом случае обычно между внешней защитой и внутренними правами конфликт не возникает. Многие такие группы в полном объеме гарантируют гражданские и политические права своих членов, приняв

собственные конституционные билли о правах, обеспечивающие свободу вероисповедания, слова, печати, совести, ассоциаций, быстрого и публичного суда. Практика истории, например, индейцев в США и Канаде показывает, что без дополнительных гарантий и защиты индейцы очень быстро оказываются политически недееспособными и культурно маргинальными в более широком обществе.

Тем не менее большинство исследователей настаивают на патологической природе национализма, присущем ему страхе перед «инородным», ненависти к «чужому», близости к расизму и шовинизму. Именно национализм якобы устанавливает искусственный барьер между человеческими общностями, разделяя их на «мы» и «они», при этом «мы» часто воспринимается как нечто гораздо более высокое и ценное, нежели «другие» народы. Национализм в такой интерпретации превращается в одну из наиболее опасных современных идеологий.

Рассмотрение проблемы национально-этнических сепаратистских движений только в негативном ключе было бы, однако, изрядным упрощением. Национальные меньшинства нуждаются как в сохранении своего культурного отличия от других, так и в решении целого ряда экономических проблем. Например, сепаратистское движение в Западной Австралии, поддерживавшееся главным образом материальными факторами, очень быстро получило массовое подкрепление, но столь же скоро сошло на нет, как только была принята программа федеральных грантов от центрального правительства. Шотландский национализм, как показывает опыт нескольких поколений, имеет преимущественно ностальгический, даже романтический характер, за исключением тех периодов, когда становится массовым в силу дурного экономического управления со стороны Англии. Существенную роль в его пробуждении в последнее десятилетие сыграло также открытие месторождений нефти в Северном море, поскольку многие шотландцы поверили, что у них появился шанс разбогатеть в случае обретения права на самоуправление. После неудачного референдума и утраты веры в передачу контроля над нефтью электоральная поддержка сепаратистов сократилась до минимума, и шотландский национализм в основном приобрел культурную окраску.

Сходным образом развивались события и в канадской провинции Квебек. Культурная основа движения франкоязычной группы из-за лингвистического раскола в канадском обществе весьма сильна, однако массовую поддержку оно не получало до

тех пор, пока «тихая революция» не вызвала протест из-за контроля над экономической жизнью со стороны англоязычных провинций. Когда экономические проблемы в значительной степени оказались урегулированными, перспективы отделения Квебека от Канады стали существенно более проблематичными.

Рассуждая о содержательной стороне национализма, русский мыслитель Н. А. Бердяев указывал на наличие двух типов национализма: творческого, созидательного и деструктивного, разрушительного, сопровождающегося ненавистью к чужому. В первом случае он способствует сплочению нации, образованию «нации-государства» (англ. *nation-state*), во втором — направлен против других народов и несет в себе угрозу не только для «противника», но и для своего общества, поскольку идолопоклонически превращает национальность в верховную и абсолютную ценность, которой подчиняется вся жизнь, культивирует чуть ли не зоологическое отношение к «чужому» при попытке выработать и сохранить «чистую расу».

«Конструктивный национализм»

«Конструктивный», или творческий, национализм обычно бывает направлен на создание, сохранение и укрепление нации-государства. В этом варианте национализм представляет собой программу построения политического сообщества определенного типа.

Что же в таком случае соединяет нацию и государство?

Начнем с того, что нация и государство — отнюдь не тождественные понятия. Нация — в первую очередь социологический термин, определяющий большую группу людей, которая характеризуется сознанием своего единства и желанием жить сообща в силу родственного происхождения, лингвистического сходства, общей культуры и географической близости. Именно поэтому К. Реннер назвал нацию «ежедневным плебисцитом по вопросу о желании людей жить вместе». Так что понятие нации имеет не политические, а социальные характеристики.

Государство, в отличие от нации, — политический термин. Единственной чертой, которая в равной степени присуща и государству, и нации, является народ, объединяющийся в данном государстве и отожествляющей себя с ним. В рамках государства представители разных этносов начинают столь тесно взаимодействовать друг с другом, что превращаются в нацию, а само государство становится нацией-государством (или иначе — *нацио-*

нальным государством). Понятие *нации-государства* описывает социально и культурно гомогенную группу, обладающую легальной организацией и принимающую участие в мировой политике и международных отношениях в качестве самостоятельного, суверенного субъекта.

Как политический институт, нация-государство — продукт относительно недавней истории. Оно возникло в Европе примерно четыре столетия тому назад. До его появления людей объединяли другие политические институты — племена, города-государства (полисы), республики, империи и т. д. Национализм в качестве обоснования необходимости нации-государства был ответом на рост торговли и коммуникаций в эпоху Просвещения, однако в действительно влиятельную идеологию он превратился лишь в период Великой Французской революции, прежде всего как реакция на универсалистские притязания классического либерализма. Кроме того, возникновение наций-государств стало возможным благодаря фундаментальным организационным и техническим нововведениям — формированию бюрократии в виде особого слоя, занятого государственным управлением; развитию книгопечатания, внедрению более совершенных форм коммуникации и финансовых институтов. Важнейшую роль сыграло также введение всеобщей воинской повинности и постепенный переход к «массовому обществу», когда «воля народа» начала восприниматься как фактор легитимизации политических решений.

Национализм, таким образом, выступает в роли идеологии современного нации-государства. Вместо лояльности конкретному субъекту — будь то король или христианская община (два вида лояльности, типичные для средневековья) — в новых условиях нации-государства люди становятся привержены идее, традиции, истории и национальному единству. Нация-государство характеризуется прежде всего совпадением политических и культурных границ и высокой степенью внутренней однородности. Единство и гомогенность такого типа могут возникать более или менее спонтанно, но способны и оказаться результатом принудительного конструирования. Позволительно сказать, что национализм — это во многом *эмоциональный союз политического феномена с идентичностью человека*, который ощущает свое единение с себе подобными, — «я» превращается в «мы». Он устанавливает систему ценностей и механизмы реализации потребностей общества. Именно в силу этого не существует национализма как единой, «большой» идеологии, а есть множество национализмов, каждый из которых характеризуется особенно-

стями данного народа, его ценностями, традициями и специфическим отношением к «чужим». В то же время он весьма типичен именно для западной цивилизации, где важны политические аспекты жизни. В восточных обществах приоритетными ориентирами чаще бывают иные, чем государство, общности, такие как семья, род, племя и т. д. Известный исследователь национализма Э. Смит обосновал два основных типа национализма: «западную гражданско-территориальную модель», предполагающую тесную связь между национализмом и территорией, и «восточную этногенеалогическую модель», для которой типичен «этнический» тип национализма.

В политическом смысле национализм западного типа можно интерпретировать как идейно-политическую доктрину организации власти на определенной территории. Британский теоретик Э. Геллнер усмотрел важную связь между культурой и политикой, объясняющую природу национализма. В основе стремления к национальной государственности — необходимость защиты национальной культуры, т. е. институтов создания, сохранения, передачи культурных ценностей этноса. Национализм — это «средство создания нации». В то же время он имеет право на существование только тогда, когда свободен от узкоэтнического восприятия окружающего мира. Такую функцию в современном обществе способно выполнить только государство. Значит, национализм — прежде всего политический принцип, согласно которому политические и национальные образования должны совпадать.

В идеологии национализма происходит слияние идеи нации не с идеей абстрактного государства, а государства именно конкретной нации. При этом акцент делается на важный, но все же не определяющий, территориально-этнический аспект. В современной западной политической теории понятие «национального государства», разработанное Л. Дюги, означает «общество», «гражданское общество», а точнее, этнос, организованный в гражданском обществе. Нация-государство предполагает преодоление внутренних этнических различий главным образом с помощью единой системы образования и средств массовой информации. Поэтому нация-государство — «специфическое достижение западного рационализма», утверждал немецкий политический мыслитель К. Шмитт. Отсюда — и главные субъекты западных конституций: гражданин, гражданское общество, а средством их интеграции в политическое сообщество выступает нация.

Создание Вестфальской системы международных отношений — логическое завершение процесса перехода к нациям-государствам. После 1648 г. они стали преобладающим типом государственного устройства на международной сцене. Не будет преувеличением сказать, что «история Европы с 1789 по 1945 гг. — синоним истории роста и развития современных наций» (Т. Байкрофт). Несмотря на то, что именно Европа стала источником распространения модели наций-государств, все же для нее осталась характерной «национальная чересполосица», незавершенность процесса, из-за чего лишь в редчайших случаях удавалось собрать одну нацию в единых национальных границах.

После 1918 г. в результате падения Германской, Австро-Венгерской, Российской и Оттоманской империй на основе их периферийных осколков возникло множество слабых, преимущественно аграрных «национальных государств» в Центральной и Восточной Европе, а также колоний и протекторатов на Ближнем и Среднем Востоке. Создание в период между двумя мировыми войнами Лиги Наций было знаковым явлением, в том числе с точки зрения утверждения легальности такого рода государств. Противоположный вектор развития государственности обусловила Октябрьская революция 1917 г. в России. СССР удалось не только сформировать устойчивый антикапиталистический порядок на большей части бывшей Российской империи, но также «снять» проблему национализма через формальное признание территорий и культур основных национальностей и этносов, в то же время объединив их в рамках «единого советского народа». Даже вступив в Лигу Наций, а после второй мировой войны в ООН, Советский Союз никогда не рассматривал себя в качестве нации-государства.

Советской схеме решения национального вопроса на международной сцене противостояли две конкурирующие, однако уравновешивающие друг друга модели: Запад (капиталистическая демократия) и фашизм, сочетавший опору на национализм и расизм с претензией на превращение в наднациональную силу. После краха фашистских Германии и Италии, а также японского милитаризма, на международной сцене противополагались две оставшиеся модели решения национального вопроса: многонациональная советская и западная, по преимуществу национально-государственная.

Еще в XIX в. некоторые «национальные государства» (Великобритания, Франция, Бельгия и др.) превратились в колониаль-

ные империи. При этом они не только не перестали быть нациями-государствами, а даже усовершенствовали их структуру. Это позволило им — после отпадения колоний в XX в. — сохраниться в качестве наций-государств. Не будем забывать также, что до 1960-х гг. ряд европейских стран, национально-государственных по форме (т. е. метрополий), продолжали оставаться центрами империй. Восточноевропейские и центральноевропейские государства (так называемые страны народной демократии, позднее — страны социалистического содружества) формально не вошли в состав СССР, а сохранили свою национальную государственность, хотя были объединены с «ядром»: экономически в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) и в военном смысле в Организации Варшавского Договора (ОВД). Таков был путь превращения Европы в «лоскутное одеяло» разнообразных наций и этносов, государственные границы которых очень часто не совпадали с ареалом распространения титульной нации.

Освобождение европейских колоний привело к возникновению множества новых государств в Азии и Африке в период между 1945—1975 гг. (особенно в 1960-е гг.). Они в основном были бедными, аграрными, раздираемыми внутренними племенными и этническими конфликтами — тяжелейшим наследием колониализма, построившим систему своего господства без учета границ расселения этносов, культурных, религиозных и политических традиций регионов. Национализм и сепаратизм обернулись позднее полной катастрофой для ряда новых государств, кризисом их государственности, распадом общественных связей (Сьерра-Леоне, Заир, Либерия, Сомали и т. д.).

Середина и особенно вторая половина XX в. стали временем появления признаков кризиса системы наций-государств. Как показывает история последних десятилетий, количество этносов, стремящихся к собственной государственной идентификации, постоянно растет. Вызревание нации происходит в процессе политической борьбы за государственное самоопределение. Британский исследователь Дж. Бройи выделяет три категории национализма на основе отношений, возникающих между националистическим движением и государством в зависимости от того, как последнее себя ведет, — борется с ним или контролирует его. Это — «сепарация», «реформа» или «объединение». Затем каждую из этих категорий он подразделяет на две субкатегории в соответствии с природой политического объединения,

Таблица 8

	Противостояние «ненациональному государству»	Противостояние «национальному государству»
Сепаратизм	Венгры, греки, нигерийцы	Баски, ибо
Реформы	Турция, Япония	Фашизм, нацизм
Унификация	Германия, Италия	Арабского и панафриканского типов

т. е. противостоящие «ненациональному государству» или «национальному государству» (см. *таблицу* 7).

Бройи понимает под национализмом «политические движения, стремящиеся или осуществляющие политическую власть и узаконивающие свою деятельность националистическими аргументами». Эти националистические аргументы, в свою очередь, приобретают вид политической доктрины, опирающейся на три основные положения:

1) существует нация с ярко выраженными специфическими характеристиками;

2) интересы и ценности нации обладают приоритетом над всеми другими интересами и ценностями;

3) нация должна быть столь независимой, сколь это возможно; обычно это предполагает как минимум обретение политического суверенитета.

В литературе можно встретить определения национализма как идеологии: проявления классовых интересов, экономической модернизации, психологических потребностей или культурных достижений. Но, по Бройи, все это мало помогает понять сущность национализма, ибо он прежде всего имеет отношение к политике, стало быть, к обретению и удержанию власти. При этом в государственном строительстве национализм выполняет три основные функции: координации, мобилизации, легитимизации.

И национализм, и нация-государство — одни из самых эффективных способов политической мобилизации. История человечества не знает более мощного средства легитимизации войны. Никакая идеология, даже классовая, не может в этом смысла состязаться с национализмом.

Роль политических трансформаций для понимания национализма подчеркивал также крупный марксистский историк Э. Хобсбаум. Он полагал, что нации и национализм — это продукты «социальной инженерии». Несмотря на свою относительную историческую новизну, она направлена на превращение ис-

тории в легитимизатора действий и использования ее для цементирования единства какой-то группы. Поэтому для ситуаций кризисов или первоначального государственного строительства типичен *«государственный национализм»*. Он оказывается весьма действенным инструментом при кризисных явлениях, распаде социальных связей, обострении внутренних конфликтов, послевоенных катаклизмах. В этой ситуации правительство или партия, претендующая на власть, обращается «ко всему народу», говорит о «величии нации», необходимости реванша, мобилизации и консолидации нации, преодолении ее униженности на международной сцене и т. п. Национализм данного типа имеет обычно весьма прагматический характер и предполагает приоритет защиты национальных интересов. К такому национализму в свое время прибегали голлисты во Франции, перонисты в Аргентине, лидеры Либерально-демократической партии в Японии после разгрома японского милитаризма в период второй мировой войны. К государственному национализму по существу пришел и Китай со времен Дэн Сяопина. В то же время Хобсбаум считает: агрессивный национализм — это манифестация глубокого разочарования, утопия тех, кто утратил все старые утопии эпохи Просвещения.

Национализм конца XX в. существенно отличается от данного явления предшествующих периодов. Напомним, что национализм XIX — начала XX вв. имел освободительный характер и был важнейшим вектором исторического развития, борьбы против существовавших империй. Современный национализм, в частности, в Квебеке, Уэльсе или Эстонии, хотя бывает часто весьма агрессивным, исторический процесс уже не определяет и обладает скорее конъюнктурно-политическими чертами.

Обращает внимание тесная связь национализма с проблемой демократии. Условие демократии — очерчивание демоса как сообщества политически активных граждан, фиксация того общего базиса, на котором покоится внутренняя солидарность. Базовый консенсус демократии, минимальная стабильность в ситуации широкого идейного и политического плюрализма обеспечиваются конструированием или предшествующим наличием нации. В любом случае национализм оказывается значимым фактором управления политическим процессом.

Поэтому сторонники республиканского гражданства, например, такие крупные американские теоретики, как М. Уолцер, М. Сэндел и Д. Якобсон, связали кризисные процессы в демократии именно с размыванием наций-государств и упадком граждан-

ства под влиянием утверждения международных норм прав человека и широкого распространения космополитизма. Гражданство означает членство в ограниченном сообществе. Право на определение границ и идентичности сообщества фундаментально для демократии, поэтому, по их мнению, экономическая и политическая глобализация подрывает принцип гражданства как условия демократических процессов.

Постепенно утверждаются практики двойного гражданства, равно как и городского или регионального гражданства, все еще не признанные многими нациями-государствами. В таких странах, как Швейцария, используется кантональное гражданство, а получение общенационального гражданства обусловлено принятием данного индивида тем или иным кантоном. Город Амстердам предоставляет статус гражданина иностранцам, прожившим в нем определенное время. Спустя пять лет такой новый гражданин города уже имеет право голосовать и быть избранным на выборную должность. Попытки введения такого типа гражданства отмечены также в Бремене и Гамбурге. Сэндел назвал распространение двойного и даже множественного гражданства знаком «дисперсии суверенитета».

Еще одна тенденция, видоизменяющая национализм, — процессы интеграции и регионализации последнего времени. Они опираются на совершенно определенный тип политической философии, важнейшим элементом которой становится переход от европейского национализма к *пан*национализму, или *мета*национализму. По аналогии с национальными региональные идентичности основаны на идее «воображаемого сообщества» (Б. Андерсон), т. е. на представлении о своей стране как коллективной собственности определенной группы, даже если отдельный человек никогда не посетит некоторые ее уголки и местечки. Однако регион, в отличие от нации-государства, — открытая система с гибкими, прерывистыми связями, в большинстве случаев «дополняющая» нацию.

Такое региональное объединение может иметь весьма агрессивный характер при условии высокого уровня внутренней солидарности, четкого разделения на «мы» и «другие», демонизации «их», пропаганды необходимости защиты «нас» от внешних угроз.

Стоит обратить внимание также и на появление метанационализма «золотого миллиарда», наблюдаемого в последние годы в самой развитой части мира, противопоставление — в ряде случаев жестко-агрессивное — самых имущих остальному челове-

честву. Достаточно вспомнить дискуссию вокруг нашумевшей несколько лет назад книги М. Линда «Новый американский национализм», заведомо эпатажной, но одновременно знаковой, которая показывает, какого рода тенденции развиваются на Западе. В этой работе Линд ввел периодизацию американской истории в зависимости от господствовавшей национальной идеи. Он выделил следующие периоды:

1) Англо-Америка, где доминировали англосаксы (с основания США до середины XIX в.);

2) Евро-Америка с верховенством выходцев из Европы (с середины XIX в. до 1950–1960-х гг.);

3) «мультикультурализм» (многонациональность, культурное многообразие, поддержание принципов демократии внутри каждой из крупных национально-этнических групп), длящийся и сегодня;

4) выработка собственно национальной идеи в контексте метанационализма всего Запада (в ближайшем будущем).

Под метанационализмом при этом понимается полная консолидация всего Запада и Японии, вывод из третьего мира промышленных предприятий, принадлежащих Западу, закрытие границ, прекращение всяких программ помощи слаборазвитым странам. Иными словами, речь идет о полной изоляции третьего мира как неспособного к развитию и мешающего дальнейшему прогрессу самой передовой части планеты — это и есть идеологическое обоснование подхода «золотого миллиарда». Данное мнение, разумеется, похоже на крайность, но сбрасывать со счетов такого рода новые проявления национализма тоже было бы неправильно.

Несмотря на то что в сегодняшнем мире имеется несколько крупных интеграционных группировок с надгосударственными функциями разного уровня — НАФТА, АСЕАН, Африканский союз (бывшая Организация африканского единства), Организация американских государств и др., только Европейский союз смог подняться до статуса, сопоставимого с нацией-государством. Тем не менее в современной Европе проблемы межнациональных отношений продолжают существовать, хотя в целом и укладываются под определение «обеспечение прав национальных меньшинств». В 1990-е гг. и в начале XXI в. наблюдатели отмечают усиление центробежных тенденций националистически-сепаратистского толка. Модель единой Европы, как известно, поначалу подавалась европейцам как чисто экономическая, должная, помимо всего прочего, принести известные геополитические и

политические дивиденды (в том числе противостоять американской экспансии в Старом Свете). Однако экономикой и финансами дело не ограничилось. Постепенно появились так называемые общеевропейские ценности с существенным метанационалистическим американизированным подтекстом. Это привело к пробуждению «местных патриотизмов». Великобритания предпочла сохранить свой фунт стерлингов, сочтя его, в том числе, культурным достоянием. Французские кулинары и сельские производители заняли круговую оборону против гамбургеров. Европейские культурные элиты в целом заговорили о своей самобытности и создали культурный фон для политических течений националистического толка. При этом все они противопоставляют себя единому эталону нации-государства.

О субъективных аспектах проблемы: перенос общественной лояльности с национальных правительств на наднациональные институты сталкивается с изрядными трудностями. Похоже, что Европейское сообщество, действующее более 30 лет, так и не сумело обеспечить себе действительную лояльность со стороны граждан. Наоборот, общественное давление внутри ЕС обычно принимает форму нажима на национальные правительства с целью защиты национальных интересов, в том числе на переговорах с правительствами-партнерами. Европарламент, хотя и избирается прямым путем, в целом малоинтересен общественности. Есть проблемы и с развитием дружеских чувств по отношению к различным национальным общностям. Даже если социологические опросы показывают, что британцы стали теплее относиться к немцам, эти чувства отнюдь не взаимны. Кроме того, следует принять во внимание такие процессы, как федерализация и конфедерализация унитарных государств, тенденция к региональной автономизации и т. д.

Наднациональные организации, действующие в настоящее время, основываются на сотрудничестве и поддержке национальных правительств. Когда последние отказываются платить взносы, то соответствующие организации почти ничего не могут сделать с должниками. Если национальные правительства не намерены выполнять резолюции и постановления этих агентств, они фактически оказываются в ситуации беспомощности, так как не могут применять санкции, поскольку национальные организации обладают монополией на вооруженные силы, за исключением сравнительно небольших частных армий. Войска ООН, направляемые в зоны конфликтов, — это подчиняющиеся приказам национальных правительств военные контингенты. К тому же их

силы явно недостаточны, и зачастую применение ими оружия даже в целях самообороны весьма ограничено. НАТО, конечно, значительно более сильная наднациональная организация, но и здесь есть свои проблемы в связи с позициями отдельных членов. Более типична ситуация, когда государство (например, США), действующее по собственной инициативе, «прикрывается» международными организациями при осуществлении санкций.

Похоже, что золотой век наций-государств уже позади — современные тенденции и процессы придают мироустройству контуры неких более широких объединений либо, наоборот, крайнего измельчания государств. Нации-государства постепенно утрачивают тот статус ведущих исторических субъектов, которым они располагали на протяжении последних полутора-двух веков. Даже если необходимость в нациях-государствах как форме организации власти еще далеко не исчерпана, все же правильнее говорить о том, что национализм и нация-государство как тип государственной организации перестают быть господствующим элементом международной системы. Но эта эрозия данного типа государственности затрагивает в первую очередь «ядро» современного мира — самые высокоразвитые постиндустриальные страны. На периферии складывается обратная картина, и национализм сохраняет значительный мобилизационный потенциал. В то же время нации-государства отнюдь не отказались от своих суверенных прав, передавая наднациональным инстанциям обычно лишь те функции, которые они сами не в состоянии осуществить. Поэтому тезис о кризисе национальной государственности по-прежнему более чем спорен.

Национализм против глобализации

В современных условиях параллельно идут процессы глобализации и партикуляризации — формирования наций из этносов, входящих в состав более широких государственных образований, и утверждения подобных наций в наивысшей политической форме, т. е. как субъектов самостоятельной государственности. Таким образом, как верно указывает М. М. Лебедева, «современный мир остро переживает действие двух различных по своей направленности тенденций: с одной стороны, *глобализацию*, с другой — *фрагментацию*, обособление отдельных регионов».

Феномен национализма питается общемировым противопоставлением глобального и локального. Более широкий процесс

глобализации происходит как на уровне системной интеграции (экономики, техники, коммуникаций), так и на уровне социальной интеграции (жизненного мира). Тем не менее в этих процессах наблюдается заметная асимметрия от места к месту в плане ритма и уровня процесса глобализации. Сегодняшний национализм — это местная (локальная) реакция на различные процессы, связанные с глобализацией. Локализация может принимать самые разные формы — от попыток создать новые государства (посредством национализма и сепаратизма), оживления религий и культур и вплоть до попыток образования групп интересов на основе этничности (групп давления, культурных обществ, а также преступных организаций). Американский теоретик Д. Ронен утверждал еще в 1979 г., что логическим воплощением и вероятным последствием принятия принципа самоопределения будет распад на меньшие образования на основе этнических общин, замена наций-государств мировым порядком, составленным «из сотен, возможно, даже тысяч социальных и политических единиц». По его мнению, это приведет в итоге к появлению множества нежизнеспособных государств, что потребует изменения функций международных организаций, превращения их в донорские органы экономического планирования и перераспределения ресурсов.

Долгое время большинство социальных теоретиков верили, что развитие индустриальных обществ будет сопровождаться сглаживанием конфликтов, связанных с этническими и культурными различиями. Например, марксисты полагали, что конфликты такого типа будут преодолены вместе с капиталистической стадией развития общества. Ведущие теоретики, от Т. Парсонса и до Ш. Эйзенштадта, утверждали, что культура и ценности коренной общины в данном социуме постепенно распространяются по периферийным общинам, способствуя преодолению различий. Сторонники разновариантных «теорий модернизации» думали, что конфликты на основе этничности и религии менее рациональны, чем экономические споры, и скорее всего уйдут в историю по мере роста богатства и подъема уровня индустриализации государств.

Для взглядов такого рода действительно имелись некие основания. Во многих случаях культурные меньшинства фактически слились с большинством, например комбрийцы и корниши в Англии. Фактически до появления работы С. Хантингтона «Столкновение цивилизаций» мало внимания уделялось и конфликтам на религиозной почве. Между тем с 1970-х гг. национа-

листические движения периферийных районов вновь вышли на повестку дня. Этническая и культурная лояльность среди национальных меньшинств продемонстрировала большой потенциал сохранения. «Малые» этнические группы могут быть наполовину ассимилированы на протяжении жизни нескольких поколений, но если обстоятельства благоприятствуют, вновь начинается быстрый подъем их этнической идентичности.

Революция в коммуникациях также способствует размыванию границ наций-государств, изменению содержания понятий «национальной экономики» (как замкнутой в границах территории системы управления хозяйством и «закрепления» движения рабочей силы внутри одного государства), «национализации» (как возобновления контроля государства над частным капиталом) и т. д. Стала укрепляться система транснациональных структур производства и весьма гибкого международного маркетинга производственных ниш. Причем относилось это не только к «белому» производству. С 1960-х гг., например, начинает действовать международная система наркобизнеса, справиться с которой на уровне наций-государств невозможно. Соответственно, возникает также международная система противодействия наркобизнесу. То же можно сказать и о терроризме, отмывании «грязных» денег, криминальной активности. Иными словами, наступающая глобализация полностью меняет облик национализма. Следствием этого является ускоряющаяся фрагментация мира — появление большого числа мини-государств, компенсирующих свои недостаточные государственные и экономические ресурсы региональной и в ряде случаев даже более широкой интеграцией с более сильными государствами, возникновение «серых» зон полукриминального и криминального характера, когда такого рода «мини-образования» живут за счет крепкого соседа. Не случайно ряд авторов пишет даже об «этнической пропасти», перед которой человечество оказалось в начале XXI в.

Итак, современному миру, наряду с другими, присущи два глобальных противоречия:

1) между полиэтническим составом нынешнего общества и территориальной формой его политической организации;

2) между глобализацией отношений в рамках мирового сообщества и суверенной формой его структуризации.

Считается, что только около 30% государств современного мира смогли бы выдержать тест на почти полное совпадение национальной самоидентификации и государственного гражданства. Во всех остальных нациях-государствах этническая гомоген-

ность отсутствует. В ряде случаев это не составляет проблемы. Например, швейцарцы говорят на четырех языках, однако все они считают себя «швейцарцами». Второе поколение иммигрантов в США уже идентифицирует себя прежде всего с «американцами». Однако далеко не во всех случаях языковые, религиозные и культурные различия предполагают отожествление всего населения с одной нацией. В случаях, когда оказывается слишком сильной самоидентификация какой-то небольшой этнической группы, то она часто ставит вопрос о создании собственного государства. Баски в Испании, сикхи в Индии, курды в Иране, Ираке и Турции, французы в Канаде, шотландцы в Великобритании, католики в Северной Ирландии отнюдь не рассматривают себя в качестве части нации, доминирующей в их стране, и нередко хотят выйти из состава соответствующих государств. Конфликты такого рода почти неизбежно выплескиваются за пределы государственных границ, распространяясь на более широкую систему государств.

Если в 1950 г. в мире насчитывалось 60 суверенных государств, в 1990 г. — 160, то в 2002 г. в состав ООН входила уже 191 страна. Столь большое число малых и мельчайших государств — серьезная проблема в ситуации глобализации, и процесс их выделения из более крупных государственных образований продолжается.

Таким образом, фрагментация государств и диффузия государственного суверенитета — это ответы на процесс глобализации, причем характерные как для передовых, так и для развивающихся стран. Национальные движения меньшинств в последние годы бросили мощный вызов нации-государству как форме политической организации.

На смену «классическим» межгосударственным конфликтам пришли так называемые *конфликты идентичности*, т. е. связанные преимущественно с этническими и религиозными аспектами. Государство более уже не в состоянии выполнить функцию репрезентации всех граждан, конфликты будто бы понижаются по уровню, но от этого не становятся менее интенсивными и кровопролитными. Сверх того, как подчеркивают многие исследователи, обнаруживается сильная тенденция к увеличению доли такого рода идентификационных конфликтов в их общем числе (в 1993 г., например, уже 2/3). «Зона нестабильности», включавшая в эпоху холодной войны преимущественно страны Ближнего и Среднего Востока, ныне охватывает еще и Балканы, Закавказье, пространства азиатского региона.

С одной стороны, глобализация сопровождается попытками навязать новым государствам вестернизированную схему «модернизации», не всегда учитывающую особенности и менталитет проживающих там этнонациональных групп. Ответной реакцией бывает неприятие и отторжение привносимых извне ценностей и схем. Конфликтность современных этнополитических процессов также усиливается в связи с обострением борьбы за рынки и доступ к сырьевым ресурсам, транснациональным транспортным артериям, маршрутам транспортировки углеводородного сырья. Глобализация сопровождается также невиданным расслоением населения планеты на богатое меньшинство и бедное большинство.

С другой стороны, процессы ускоренной национальной самоидентификации многих этнических групп и их консолидация сопровождаются, во-первых, борьбой за влияние между старой и новой политическими элитами, а во-вторых, острым соперничеством между различными кланами и группировками, что особенно свойственно азиатским странам. Поэтому вопрос о власти неизбежно приобретает этнические и конфессиональные черты.

Проблема этнополитической конфликтности тесно связана с такими актуальными для современного мира угрозами, как этнические чистки, геноцид, конфессиональная и межкультурная нетерпимость, распространение политического сепаратизма, экстремизма и терроризма. Поэтому эти опасности влияют на взаимоотношения между государствами и систематически являются объектом воздействия официальных и неправительственных международных организаций. Они присутствуют в повестке дня ООН, ОБСЕ, ПАСЕ, отражаются в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН. В условиях глобализации ни один более или менее значительный конфликт такого рода не остается сугубо внутренним делом государства, на территории которого он происходит, а непременно приобретает международный резонанс.

Сама по себе культура какого-либо сообщества воспринимается им в обычных условиях как данность, но по мере вторжения в его жизнь инородных «мобильностей», инноваций и средств коммуникации местная культура все больше начинает восприниматься как основа идентификации человека. Таким образом, культура народа влияет на самоидентификацию нации только в динамике, которая, в свою очередь, зависит от общественно-политической и экономической ситуации.

Конфликт между нацией-государством, с одной стороны, и этносом как первичной формой социальной организации, основывающейся на кровном родстве, — с другой, представляет собой столкновение качественно разнородных субстанций. Этнос и государство как политический институт находятся будто бы в разных измерениях, отсюда — их неспособность к диалогу друг с другом. Поскольку ни одно государство не является моноэтническим, то оно не имеет иммунитета против вспышек этнической неприязни. Однако для актуализации конфликта нужно сочетание вполне определенных условий.

В последние годы резко возрос поток мигрантов из бывших колониальных государств в капиталистический центр, а значит, возникает важнейшая проблема *диаспор*. А. Тойнби в свое время рассматривал диаспоры как неизбежный продукт различий в уровнях развития цивилизаций, когда отсталое сообщество «импортирует» членов более развитого для осуществления тех функций, которые оно пока еще не в состоянии осуществить самостоятельно. Другим вариантом формирования диаспоры становится «ввоз» представителей более отсталых сообществ для выполнения функций, которые развитый социум уже не может или не хочет выполнять (чернокожие рабы из Африки в южных штатах США в XVIII—XIX вв., ландскнехты из Германии во Франции в эпоху абсолютизма, турецкие рабочие в современной ФРГ и т. д.). По Тойнби, возможны три варианта дальнейшего развития событий:

1) диаспора, после того как необходимость в ней отпадет, будет уничтожена или изгнана;

2) она станет господствующим чужеродным меньшинством, которое управляет большинством коренных жителей;

3) она ассимилируется, подобно британцам в Аргентине.

В любом случае диаспора оказывается на переднем крае националистических столкновений, становится импульсом к радикализации настроений в обществе.

У понятия диаспоры как такового — националистический оттенок, ибо оно предполагает «историческую родину» даже у тех народов, которые на протяжении многих поколений живут в другой стране. История знает немало случаев «насильственного напоминания» о чужеродности — депортация поволжских немцев в период второй мировой войны, интернирование гавайских японцев после нападения Японии на Пёрл-Харбор в 1941 г., политика в отношении албанской диаспоры в Косово в недавнем прошлом. Понятно, что диаспора имеет минимум две стороны: наличие

особой идеологии диаспоры, когда ее члены не верят в то, что они — интегральная часть общества, в котором живут, а также отношение к диаспоре как к «инородцам» со стороны автохтонного населения. В обоих случаях обычно присутствует множество мифов и легенд, поддерживаемых коллективной памятью. «Диаспора, — подчеркивает российский этнограф и социолог В. А. Тишков, — это стиль жизненного поведения, а не жесткая демографическая и тем более этническая реальность». Одной из новейших тенденций в развитии этого процесса стало преодоление диаспорами своего чисто этнического или национального характера, выход на «глобальные метафоры» — африканская, азиатская, исламская диаспоры, лица кавказской национальности и т. д. В основу данного явления часто заложены расовая или культурная близость, желание ощущать свою «глобальную принадлежность».

Обычно диаспоры придерживаются убеждения в том, что должны коллективно служить сохранению, защите либо восстановлению своей первоначальной родины. Такого рода настроения были свойственны многим представителям российской эмиграции «первой волны» (после Октябрьской революции). Широко распространена практика, когда «старая родина» активно привлекает «свои» диаспоры для помощи в финансировании различных программ, давления на общественное мнение в стране пребывания, политического воздействия на формирование внешнего курса последней. Например, этим пользуется КНР в отношении китайцев, разбросанных по всему миру, особенно проживающих в США и Австралии. Сильное влияние в американской политике имеют, например, польская и еврейская диаспоры (отсюда — известное выражение по адресу Израиля: «хвост вертит собакой»).

Постепенно идет формирование русскоязычных (российских) диаспор в странах «ближнего» и «дальнего» зарубежья. После распада СССР общая численность зарубежных россиян составила 29,5 млн человек. Однако здесь все складывается неоднозначно. Например, в США российская диаспора отнюдь не всегда склонна защищать интересы «исторической родины», а нередко, наоборот, способствует созданию негативного образа России в качестве формы оправдания своего решения об эмиграции или отражения обид на советскую политику.

Сегодняшние диаспоры — один из самых важных исторических вызовов государствам. Нередко в странах своего пребывания они формируют сети «этнической преступности», создают террористические организации, структуры наркоторговли и т. д.,

а значит, представляют серьезную проблему для местных сообществ.

Тот факт, что в ряде современных европейских государств крайне правые партии националистической ориентации смогли войти в парламенты, отражает как минимум две проблемы: во-первых, это следствие стандартизации и унификации, которые принесло с собой объединение Европы; во-вторых, просматривается связь с массовым притоком иммигрантов, далеко превзошедшим масштабы традиционных диаспор. Не меньшие проблемы возникают в силу дисперсного, неконцентрированного распределения пришлых этнических групп по территории наиболее развитых стран. Большинство иммигрантов приезжает на «Север» из стран третьего мира, включая «Юг», т. е. из Индии, Бангладеш, Афганистана, Пакистана, Китая, Таиланда, Вьетнама, Камбоджи, Филиппин, Бурунди, Руанды и т. д., население которых отличается от местных жителей и религиозной принадлежностью, и цветом кожи. Самим фактом своего присутствия они бросают вызов традиционной местной культуре, а также самому принципу гражданства как интегрированному единству в пределах определенных границ. Отношение европейцев к этой проблеме ясно выражено в одной из передовиц газеты «Монд»: «Именно тогда, когда нам необходимо сильное чувство национальности, для того чтобы помочь интегрировать и абсорбировать новое поколение иммигрантов, принадлежащих к разным расам и религиям, французов просят перенести свою лояльность на какую-то неясную европейскую идею. Это противоречие вызывает кризис идентичности и подрывает доверие к нашему политическому руководству».

С одной стороны, данные обстоятельства привели к появлению огромного потока научной литературы по «мультикультурализму» и выяснению возможностей адаптации новых иммигрантских групп к условиям Запада (Ч. Тэйлор, Дж. Тулли и др.). С другой — прилив беженцев и иммигрантов вызвал протест со стороны местных жителей, отличающийся сильным националистическим «привкусом». Отсюда — популярность лозунга Ж.-М. Ле Пена «Франция для французов». Следует, однако, отметить, что этот политик как лидер Национального фронта выступает в качестве французского, а не франкского патриота, т. е. говорит от имени не «чистокровных франков», а французских граждан, независимо от этнической принадлежности и цвета кожи. Получается, что латвийские ультранационалисты даже превзошли Ле Пена, поскольку настаивают на латышском, а не лат-

вийском патриотизме, а значит, руководствуются не национальными, а этническими лозунгами.

Националистические вспышки отнюдь не исчезли с европейской политической карты. Совсем недавно они случились, например, на Балканах, где подъем этнического национализма был связан с отказом от коммунистической идеологии как скрепы многонационального государства и с последующим распадом Югославии на несколько государств по этническому и религиозному признакам. Дело не только в том, что здесь и сегодня не удается гармонизировать межнациональные отношения, но также в той ситуации, когда все известные формы существования государств в рамках одного «большого» государства — автономия, федерация, конфедерация — не срабатывают. С этим связана необходимость поиска каких-то альтернатив «догоняющей модернизации» Восточной Европы в направлении складывания наций-государств.

Дезинтеграция СССР — еще один случай активизации этнических настроений, хотя и со своей спецификой. После отделения бывших союзных республик и образования «новых независимых государств», для большинства из которых национализм оказался основной консолидирующей и легитимизирующей силой, внутри России тоже сложились мини-центры национального «сплочения» — Кавказ, Якутия, Татарстан и др. Угроза сепаратизма существует и в ряде не вполне благополучных в экономическом отношении регионов — Дальний Восток, Урал, Сибирь. Однако здесь напряжение между федеральным центром и регионами обусловлено скорее экономическими, чем этническими, проблемами.

Тем не менее в современной России довольно сильны и интеграционные тенденции, активно поддерживаемые нынешним федеральным центром, который пытается выстроить «вертикаль власти», унифицировать законодательство и т. д. (Не секрет, что именно центр во многом был инициатором дезинтеграционных процессов в стране, поскольку Президент Б. Н. Ельцин в 1991 г. предложил регионам брать власти, т. е. суверенитета, столько, сколько они смогут.)

Значительные трудности связаны с этническим составом населения. На территории России сегодня живут 152 народа и народности, а этнические русские составляют около 80%. При этом население страны обнаруживает устойчивую тенденцию к убыванию — ежегодно в среднем на 700 тыс. человек, главным образом за счет русского этноса. Между тем развивается метисизация жи-

телей, что, с одной стороны, подрывает тенденции к этноцентризму, а с другой — сказывается на изменении национального характера (своего рода «латиноамериканизация» России).

Важную роль играет также религиозная пестрота: хотя большинство населения исповедует православие, примерно 12—15 млн россиян — мусульмане. При этом они живут компактными общинами на территории всей страны. Следовательно, «столкновение цивилизаций», по С. Хантингтону, означало бы для России крупномасштабную гражданскую войну со всеми вытекающими отсюда международными последствиями.

Особенно высокой конфликтогенностью на этнической почве отличается Северный Кавказ. На его землях существуют территориальные, внутрисубъектные конфликты, а также споры между республиками и федеральным центром. Основной дестабилизирующий фактор — продолжение конфликта в Чечне. «Чеченский вопрос» прошел несколько этапов в своем развитии, когда в результате ошибок федерального центра, а также жесткой позиции, занятой прежде всего Советом Европы, была создана ситуация, приведшая к полномасштабному превращению Чеченской Республики в базу международного терроризма и религиозного экстремизма. Современный период, начавшийся после вторжения экстремистских группировок в Дагестан в 1999 г., характеризуется осознанием (в том числе Западом) опасности, исходящей от неконтролируемой ситуации в Чечне, попытками найти решение проблемы на основе комплексных методов урегулирования.

Бывшие союзные республики, которых быстрый развал СССР застал врасплох, столкнулись с необходимостью формирования новых политических и экономических механизмов для замены разрушенной советской модели. В сложном процессе трансформации этих государств активную роль играют как внешние, так и внутренние факторы. Наиболее болезненной чертой новой политической действительности на Кавказе и в Средней Азии становятся этнотерриториальные конфликты, которые разрушают стабильность новых государств и одновременно опасны для национальной безопасности России на ее южных рубежах. Так, реальную угрозу российским позициям на Северном Кавказе создает конфликт в Абхазии; военному присутствию России в Армении — нагорно-карабахский конфликт. Россия неоднократно заявляла, что выступает в пользу самого широкого участия ООН и ОБСЕ в урегулировании этнонациональных конфликтов в странах СНГ, однако в то же время признает за собой особую роль в СНГ. Российская политика в отношении нагорно-карабахского

конфликта предусматривает участие в работе минской группы ОБСЕ, в трехсторонней инициативе (США, Россия, Турция), а также самостоятельные миссии. При урегулировании кризисов в Грузии Москва была инициатором двусторонних встреч, посредником в рамках Женевских переговоров между грузинской и абхазской сторонами под эгидой ООН и с участием представителей ОБСЕ. Российский контингент, дислоцированный в Абхазии, официально не находится в составе сил ООН, но фактически его деятельность в рамках миротворческой операции осуществляется под началом ООН и связана с задачами международных наблюдателей и Международной комиссии по возвращению беженцев. Азербайджан предпочитал применение многосторонних миротворческих сил. Во всех своих резолюциях по данным конфликтам СБ ООН признает территориальную целостность Азербайджана и Грузии, а также право на широкую автономию Нагорного Карабаха и Абхазии. (Соответственно, резолюции СБ ООН № 822, 853, 874, 884 и 876, 896, 854, 937, 1339.) Тем не менее все эти конфликты еще весьма далеки от урегулирования. Стремясь получить политические и экономические дивиденды от Запада, правящие круги Азербайджана и Грузии требуют замены нынешней модели урегулирования на интернациональный вариант под эгидой ОБСЕ и НАТО. Однако данные организации остаются весьма сдержанными в своих действиях, ибо на нынешнем этапе регион представляет для них меньший интерес, нежели Балканы.

Мощная и взрывоопасная конфликтогенность сконцентрировалась в Средней Азии, особенно в Таджикистане. Важную роль в достижении перемирия сыграли ООН, ОБСЕ, а также ряд государств-посредников в переговорном процессе под эгидой международных и региональных организаций ООН. Российское военное присутствие позволило сдержать разрастание вооруженного конфликта. В постконфликтный период государства-гаранты, выполняя свои обязательства, определенные рамками Общего соглашения, способствовали укреплению мира и национального согласия в Таджикистане. Тем не менее сохраняющаяся неурегулированность пограничных споров из-за отдельных территорий содержит потенциальную возможность конфликтов между центральноазиатскими государствами. Очевидно, что на развитие ситуации в регионе влияет и положение в сопредельном Афганистане, поскольку США в ходе антитеррористической операции все же не удалось полностью разрешить проблемы межэтнических и межгрупповых разногласий в этой стране. Значит, урегулирование конфликтов, особенно вооруженного характера, тре-

бует использования всевозможного арсенала средств и всестороннего участия международного сообщества. Национализм, таким образом, предлагает внешне простые, но по сути нереальные решения, вызывающие напряженность и конфликты. В Нагорном Карабахе, Абхазии, в Чечне это стало одной из основных причин наиболее жестоких войн на территории бывшего СССР.

С еще большими сложностями связаны подобные процессы в зоне третьего мира. Достаточно сказать, что только за последние десять лет на планете произошли свыше 150 войн и конфликтов, преимущественно между нациями-государствами или под лозунгами национального сепаратизма. Только в Африке из 53 ее государств около 30 находятся в постоянном конфликте друг с другом. Несмотря на то что каждый новый субъект международного сообщества получает автоматически статус нации-государства, процесс этногенеза в большинстве стран третьего мира, в отличие от Европы, все еще не привел к формированию полноценных наций. При отсутствии единого правового и экономического пространства полиэтнический культурный синтез развивается с существенным запозданием. Отсюда — усиление этнократических и теократических тенденций, конфликтность в местах соприкосновения различных этносов и конфессий. Пестрый этнический состав Африки двояко воздействует на межгосударственные отношения. Во-первых, обычное дело — переход границ соседних государств беженцами. Во-вторых, периодически вспыхивают гражданские войны (например, в Судане, Чаде, Эфиопии) между разными этническими и религиозными группировками, в которые неоднократно вмешивались великие державы, а во времена холодной войны — обе сверхдержавы.

Национально-этнические разногласия часто приводят к вооруженным конфликтам, однако история знает образцы мирного «развода» наций (например, чехов и словаков) и их последующего вполне добрососедского сосуществования. Но значительно чаще межнациональная рознь приводит к войнам, ксенофобии и этноцентризму, обычно выступающими компонентами более общего процесса сползания к авторитаризму.

Одним из проявлений процессов глобализации стало также образование довольно многочисленных организаций национального толка на наднациональном уровне. Все они весьма четко делятся на две категории: ассоциации, занимающиеся проблемами культурной автономии, поддержания связей с соотечественниками и защитой культурного наследия, а также организации агрессивные, подрывные, прибегающие к методам террора и на-

силия. К первой группе относятся многочисленные центры, работающие преимущественно в рамках диаспор, — еврейские, армянские, индийские и т. д. Другая группа имеет националистический, а зачастую и расистский характер, их деятельность опирается на ксенофобию, шовинизм, ненависть к «другим». К такого рода международным организациям принадлежат неонацисты («Новый порядок» и др.), леворадикальные, радикально-экологические (некоторые группы «Гринпис» и др.), радикально-феминистские, расистские и т. д. формирования. Так, в середине 1990-х гг. в США возник «Новоафриканский фронт освобождения», объединивший в своих рядах некоторых бывших политзаключенных — членов группировки «Черные пантеры», профсоюзы, женские организации радикального толка и т. д. Идеология «Фронта» сводилась к лозунгам: «Власть черным! Земля и независимость!». Члены организации, проявлявшей немалую активность на международных форумах, выступали за право «новых африканцев» на суверенитет и политическую независимость. Они также попытались предъявить претензии от лица не только афроамериканцев, но и мексиканцев, коренных гавайцев, пуэрториканцев и индейцев — короче, от всех меньшинств, «угнетаемых» в США столетиями.

«Политизация ислама», когда к религии обращаются для обоснования своих политических программ, — еще одна характерная черта нашего времени. Эти процессы могут идти под марками «исламской революции» (Иран), «джихада» (священной войны), объявленной моджахедами. В любом случае они сочетают в себе религиозные, националистические и политические аспекты, превращаясь в грозную международную силу. Религиозно-политические группировки в разных странах, проповедующие лозунги установления «исламской власти», часто называют ваххабитскими. Они имеют сторонников по всему Ближнему и Среднему Востоку, действуют в Чечне и Дагестане. Нередко они тесно взаимосвязаны с международными террористическими организациями («Аль-Каида» и др.).

Особую группу представляют организации эмигрантского типа, работа которых сосредоточена на поисках международной поддержки их целей. К числу объединений такого типа принадлежат, например, периодически встречающиеся на конференциях националистические организации бывших португальских колоний. Их основной целью стало давление на Организацию Африканского Единства с целью отмены резолюции 1984 г., признавшей провозглашение республики фронтом «Полисарио» в юж-

ных провинциях Марокко, переданных ему в соответствии с мадридскими соглашениями 1975 г. Международные националистические организации обычно объединяются вокруг какого-то важного вопроса, связанного с пересмотром границ и защитой прав меньшинств.

Идеология национализма занимает немаловажное место в весьма пестром и неоднозначном движении антиглобалистов. В целом американо-центристский мировой порядок сталкивается с сопротивлением на двух основных «фронтах». Во-первых, это демократическая альтернатива, которая направлена на объединение сообществ, союзов и граждан с преодолением государственных границ и с возложением на транснациональные корпорации определенных функций, в частности гарантирования социальной ответственности. Антиглобализм включает в себя организованных трудящихся, движения в защиту окружающей среды, потребительские и гражданские инициативы, стимулируя их активизировать связи через границы с аналогичными структурами.

Другую альтернативу представляют крайне правые течения, обязательно включающие в свои программы элементы национализма. Для них все типы интеграции — угроза социальной идентичности соответствующих стран. Например, американские правые рисуют образ США как страны «белых, мужчин и христиан», поощряя враждебность к представителям других наций и культур. Более того, эта националистическая неприязнь все чаще приобретает политическое измерение.

Таким образом, национализм сегодня присутствует не только в бедных и отсталых, но и в высокоразвитых государствах. Крайне правые антиглобалисты не просто противопоставляют национализм глобализации и автономию — взаимозависимости, а опираются на наиболее индивидуалистические черты американского «здравого смысла». В глазах американских «патриотов» глобализация предстает как чужеземная тирания — следствие заговора, направленного на разрушение идентичности США, — подчиняющая страну деспотическому «мировому правительству». Характерно, что примерно так же рассуждают крайне правые в европейских и других странах, включая Россию.

Разумеется, у крайне правых нет единой идеологии или программы, за исключением неких внешних совпадений, но почти всем им присущ «конспиративный» взгляд на глобализацию. Основная «теория заговора» утверждает, что клика «носителей зла» покоряет и эксплуатирует мир по меньшей мере с 1776 г.,

когда баварский ученый А. Вайсхаупт организовал общество иллюминатов, которое позднее проникло в масонские организации и подчинило их себе. Якобы иллюминаты с масонами, среди которых была семья Ротшильдов, ответственны за Великую Французскую революцию и террор. Они же, в виде большевиков-марксистов, повторили данную модель, на сей раз добиваясь мирового господства. Именно они «организовали» Октябрьскую революцию в России, искусственно создав «врага» для Запада, — и все это ради господства над миром. Еще одним признаком «заговора», по данной логике, стало возникновение «международного истеблишмента» — своего рода вненациональной элиты (Трехсторонняя комиссия, «круглый стол» в Лондоне, Бидельбергская группа или какая-то еще «заговорщическая» организация). Поэтому монархизм, социализм, фашизм, чиновничья элита и капитализм с поддерживаемыми правительствами корпорациями — все это формы антииндивидуалистической монополии на власть (П. Робертсон). В «заговоре» участвуют также международные банки и олигархи. Понятно, что все это имеет сильный расистский и антисемитский подтекст. В то же время националисты из США рисуют образ мира, где американцы занимают уникально привилегированное положение как наследники «божественно инспирированного» социально-политического порядка, англосаксонской культуры или генетического пула, который любой ценой должен быть защищен от внешних вторжений и внутреннего подчинения (М. Руперт). Американские националисты обращаются к индивидуалистической и антигосударственной риторике, противопоставляющей республику демократии, в то время как европейские их собратья предпочитают называть себя «государственниками». Понятно, что для привлечения сторонников и те, и другие обращаются к ключевым элементам своей политической культуры.

Явлением последнего времени стало соединение национализма с терроризмом. Терроризм — орудие «слабых», направленное против сильных государств и их правительств. Значительную часть международного терроризма составляют именно националисты. Если провести аналогию с землетрясением, то терроризм часто выступает в качестве результата концентрации и усиливающегося давления национализма, не получающего выхода. Среди наиболее крупных групп националистов-террористов можно назвать палестинцев, сикхов, басков (в Испании и Франции). Довольно часто как среди исламских фундаменталистов, так и, например, в случае Ирландской Республиканской армии

(ИРА) националистические и религиозные мотивации взаимосвязаны. У других групп превалируют идеологические мотивы («Красная армия», «Красные бригады», действовавшие в ФРГ и Италии).

С точки зрения географии, наибольшее число террористических актов происходит на Ближнем Востоке. Вторым по значимости регионом для атак террористов выступает Европа (в последние годы также Россия, особенно Чечня), за ней идут Латинская Америка и Азия. Теракт в отношении башен-близнецов Международного торгового центра в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. указал, помимо прочего, на окончание неуязвимости США для таких атак.

Не секрет, что некоторые государства поддерживают терроризм в качестве своего «тайного оружия». Это явление наименовано *государственным терроризмом*. США в разные годы называли в качестве такого рода государств Ливию, Сирию, Иран, Кубу. После 11 сентября таковыми они сочли Афганистан и Ирак. Военные операции против подобных государств могут быть как сравнительно малыми («конфликты низкой интенсивности» или тайные акции), так и крупномасштабными военными операциями (Афганистан). Обычно их стараются осуществить под прикрытием международного сотрудничества в борьбе против терроризма, т. е. в данном ракурсе они всерьез влияют на мировую политику в целом.

Очевидно, что «националистическая мобилизация» в конце XX — начале XXI вв. находится под немаловажным воздействием телевидения с его способностью сконструировать воображаемые национальные сообщества посредством превращения «локального события» в общенациональное, если не мировое. Электронные СМИ теперь значительно больше влияют на людей, нежели печать — «праматерь» национализма (Б. Андерсон). Это, разумеется, вовсе не означает, что национализм пробуждается благодаря телевидению, однако СМИ все же стали одной из структурных предпосылок, способствующих его распространению. Сегодня выделяются две главные тенденции национальной идентификации в связи со СМИ. С одной стороны, избыток быстро меняющихся картин и знаков как следствие логики и коммерциализации телевидения делает идентификацию с «большой» нацией весьма зыбкой, а иногда и случайной. Глобализация информации, появление множества зарубежных каналов (преимущественно американских) ставят гражданина-зрителя в центр весьма различных, нередко противоположных, дискурсов,

что создает ощущение сопричастности, в том числе к совершенно иным национальным группам. С другой стороны, в то время как глобализация коммуникаций ограничивает разнообразие, новости, показываемые по ТВ, предварительно проходят селекцию на уровне правления телекомпаний, поддерживая национальную ориентацию зрителей. Этноцентристская точка зрения остается во многих случаях основным способом сбора, оценки и предоставления новостей. Как следствие, язык и образы, которые используются и распространяются новостями в СМИ, могут очень сильно воздействовать на аудиторию, особенно в том, что касается внешнеполитических проблем, ибо личный опыт зрителей в этой сфере обычно невелик. Имеет, например, большое значение, подается ли возможная военная акция против другой страны как «новый Вьетнам» (так было во время интервенции США и НАТО в Боснии и Герцеговине) или как «кампания против нового Гитлера» (период «Бури в пустыне»). СМИ, таким образом, на этапе национального подъема в состоянии создать климат моральной паники, ненависти к «другому», пробудить или, наоборот, остудить всплеск национальных либо этнических чувств. Поэтому СМИ способны служить как процессам глобализации, так и пробуждению национализма. В любом случае их воздействие на общественное сознание исключительно велико.

Националистические движения — яркая иллюстрация того, что анализ политики исключительно на уровне наций-государств неадекватен для глубокого понимания мировой политики. Идеи всегда имеют более масштабные, даже глобальные последствия.

Литература

Малинова О. Ю. Либеральный национализм (середина XIX — начало XX века). — М., 2000.

Мнацаканян М. О. Нации: психология, самосознание, национализм (интегральная теория). — М., 1999.

Нации и национализм. — М., 2002.

Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. — L., 1991.

Gellner E. Nations and Nationalism. — Oxford, 1983.

Hobsbawm E. Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myths, Reality. — Cambridge, 1990.

Ozkirimu U. Theories of Nationalism. A Critical Introduction. — N. Y., 2000.

Smith A. Nations and Nationalism in a Global Era. — Cambridge, 1995.

Глава 14

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

М. М. Лебедева

Появление экологической проблематики в политической повестке дня

Природа с ее ресурсами составляют необходимое условие жизни людей. На протяжении многовековой истории окружающая среда обеспечивала жизнедеятельность человечества и предоставляла возможности дальнейшего *устойчивого развития*, которое подразумевает удовлетворение потребностей населения, проживающего в настоящее время, без нанесения ущерба последующим поколениям.

Сложности появились во второй половине XX столетия в результате, с одной стороны, качественно иных масштабов воздействия на окружающую среду, с другой — растущей взаимозависимости и глобализации мира, когда события и действия в одной части земного шара все в большей мере стали влиять на то, что происходит в других регионах, а межгосударственные границы оказались прозрачными для последствий антропогенной деятельности.

В конце 1960-х — начале 1980-х гг. экологическая проблематика была внесена в политическую повестку дня, ибо из-за хозяйственного ущерба, который продолжал наноситься природе, под вопросом оказалось дальнейшее устойчивое развитие человечества. К этому времени загрязнение окружающей среды в ряде регионов достигло *порогового уровня*, другими словами — критического состояния, когда под угрозу вымирания попали различные виды животного и растительного мира и даже целые экологические системы.

Впрочем, до сих пор ведутся споры относительно того, насколько велика экологическая опасность. Некоторые исследователи и политики исходят из того, что хотя проблема существует, однако она сильно преувеличена, а пределы экономической деятельности человека далеко не исчерпаны. Другие — бьют тревогу. Оба подхода к экологической проблематике — оптимистичный и пессимистичный — опираются не только на некий фактический материал, но и строят свои оценки, исходя из определенных теоретических воззрений, в том числе о природе человека, возмож-

ностях и целесообразности сотрудничества и др. При этом и оптимисты, и пессимисты соглашаются в том, что экономическое развитие мира влечет за собой целый ряд нежелательных последствий. Однако если первые (они представлены в основном теми, кто придерживается неолиберальных взглядов) полагают, что человечество способно справиться с экологическими проблемами, используя, помимо прочего, современные достижения науки и техники, а также различные формы международного сотрудничества, то вторые настроены весьма скептически. Пессимисты (среди них много реалистов, а также представителей экологических течений, но есть и неолибералы) исходят из того, что международные институты не смогут справиться с проблемой, поскольку национальные интересы государств и экономические потребности отдельных корпораций всегда окажутся сильнее, чем абстрактные интересы всеобщего блага. Тем не менее ведется поиск решений проблемы, причем не взирая на пессимистические прогнозы количество международных соглашений по охране окружающей среды увеличивается, а государства, в том числе страны «мирового Юга», которые особенно испытывают экономические сложности при создании различных очистных сооружений, все больше внимания уделяют экологии.

Исследователи, занимающиеся проблемами экологии, также различаются в зависимости от того, в чем они видят основную причину обострения экологической проблематики в конце XX столетия. Одни авторы, вслед за Т. Мальтусом, склонны по преимуществу объяснять затруднения ростом численности населения и, как следствие, — увеличением потребления и усилением хозяйственной деятельности, которые оказываются на пределе возможностей планеты. Другие в большей степени акцент делают на политической составляющей, в которой видят обострение проблемы, либо наоборот — пути ее решения.

Первоначально проблема охраны окружающей среды рассматривалась как внутреннее дело государства. Ее постановку в политическом плане стимулировал ряд техногенных катастроф, произошедших в различных странах. Одним из первых государств, которое приняло законодательные акты, предусматривающие охрану атмосферы, была Великобритания — в 1956 г. Но уже в 1970-е гг. многие государства начинают у себя создавать специальные департаменты и министерства по охране окружающей среды. Если в 1972 г. такие структуры были в 26 странах, то десятилетием позднее — уже в 144. Одновременно возникают

противоречия между экологическими и финансовыми структурами государства.

В дальнейшем актуальность проблемы, а также исследования вопросов экологии, популяризация этих знаний, активизация неправительственных экологических организаций и движений привели к тому, что ситуация с окружающей средой стала широко обсуждаться в мире. В 1972 г. значительный резонанс вызвал доклад «Пределы роста», подготовленный группой исследователей Массачусетского технологического института (США) по инициативе Римского клуба. В нем с использованием компьютерных моделей доказывалось: если человечество не ограничит свою численность, а также потребление, мир окажется на краю гибели.

Начиная с 1970-х гг. ООН интенсивно занимается экологической тематикой. В 1972 г. в Стокгольме проходит первая конференция ООН по проблемам окружающей среды, на которой было принято решение об образовании *Программы ООН по окружающей среде* (United Nations Environmental Programme; UNEP), призванной стимулировать международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. На конференции была также принята *Стокгольмская Декларация*, принцип 21-й которой гласит: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Важным здесь являются два момента: с одной стороны, подчеркивается суверенитет государства, но с другой – указывается на ответственность. В целом значение Стокгольмской конференции состоит в том, что на ней впервые проблема сохранения окружающей среды была признана одной из ключевых для современности.

В последующие годы происходит увязка экономической и экологической проблематики. Это хорошо можно проиллюстрировать на примере *III Конференции ООН по морскому праву*, работа которой заняла почти десятилетие (1973–1982), где была принята соответствующая Конвенция ООН. Проблема заключалась в том, что достичь согласия в условиях, когда в переговорах участвуют свыше 1000 представителей из более 150 стран с различным уровнем экономического и технического развития и, соответственно, возможностями хозяйственной деятельности в

океанах, довольно сложно. Тем не менее согласие было достигнуто. Конвенция 1982 г. предусматривала создание 12-мильной зоны для судоходства и 200-мильной зоны для экономической деятельности в океане (рыболовство и добыча полезных ископаемых). Конференция ООН по морскому праву зафиксировала то, что океан является общим наследием всего человечества и позволила определить баланс между хозяйственной деятельностью и сохранением природных ресурсов океана.

В 1980-е гг. появились новые вопросы в экологической повестке дня. Если ранее политические аспекты экологии в основном ограничивались загрязнением атмосферы и водной среды, то затем к ним добавились такие, как глобальное потепление, уменьшение озонового слоя, сохранение многообразия существующей флоры и фауны.

Основные экологические проблемы и международные договоренности по их решению

Загрязнение атмосферы — одна из старейших экологических проблем. От него особенно сильно страдают крупные мегаполисы, что связано прежде всего с выбросами в атмосферу выхлопных газов, а также эффектом от сжигания угля и природного газа. Крайне сложная ситуация складывается в крупных мегаполисах развивающихся стран, где нет жесткого контроля за выбросами в атмосферу вредных веществ.

В то же время именно в индустриальных странах сосредоточены крупные производства, на которые приходится основная часть потребления энергии. Сегодня наибольшая доля выбросов в атмосферу, порождающих экологические проблемы, приходится на США. За ними следуют Китай, страны Евросоюза, Россия.

Индустриальные страны для уменьшения выбросов в атмосферу устанавливают очистные сооружения и переходят на те виды топлива, которые не столь загрязняют атмосферу (например, сжигание газа по сравнению со сжиганием угля влечет меньшее количество выбросов в атмосферу). В некоторых государствах, например во Франции, энергетика в значительной степени ориентирована на атомные электростанции. Они на деле снимают проблемы, связанные с загрязнением атмосферы выбросами, но порождают другие экологические трудности, такие как захоронение ядерных отходов, опасность техногенных катастроф.

противоречия между экологическими и финансовыми структурами государства.

В дальнейшем актуальность проблемы, а также исследования вопросов экологии, популяризация этих знаний, активизация неправительственных экологических организаций и движений привели к тому, что ситуация с окружающей средой стала широко обсуждаться в мире. В 1972 г. значительный резонанс вызвал доклад «Пределы роста», подготовленный группой исследователей Массачусетского технологического института (США) по инициативе Римского клуба. В нем с использованием компьютерных моделей доказывалось: если человечество не ограничит свою численность, а также потребление, мир окажется на краю гибели.

Начиная с 1970-х гг. ООН интенсивно занимается экологической тематикой. В 1972 г. в Стокгольме проходит первая конференция ООН по проблемам окружающей среды, на которой было принято решение об образовании *Программы ООН по окружающей среде* (United Nations Environmental Programme; UNEP), призванной стимулировать международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. На конференции была также принята *Стокгольмская Декларация*, принцип 21-й которой гласит: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Важным здесь являются два момента: с одной стороны, подчеркивается суверенитет государства, но с другой — указывается на ответственность. В целом значение Стокгольмской конференции состоит в том, что на ней впервые проблема сохранения окружающей среды была признана одной из ключевых для современности.

В последующие годы происходит увязка экономической и экологической проблематики. Это хорошо можно проиллюстрировать на примере *III Конференции ООН по морскому праву*, работа которой заняла почти десятилетие (1973—1982), где была принята соответствующая Конвенция ООН. Проблема заключалась в том, что достичь согласия в условиях, когда в переговорах участвуют свыше 1000 представителей из более 150 стран с различным уровнем экономического и технического развития и, соответственно, возможностями хозяйственной деятельности в

океанах, довольно сложно. Тем не менее согласие было достигнуто. Конвенция 1982 г. предусматривала создание 12-мильной зоны для судоходства и 200-мильной зоны для экономической деятельности в океане (рыболовство и добыча полезных ископаемых). Конференция ООН по морскому праву зафиксировала то, что океан является общим наследием всего человечества и позволила определить баланс между хозяйственной деятельностью и сохранением природных ресурсов океана.

В 1980-е гг. появились новые вопросы в экологической повестке дня. Если ранее политические аспекты экологии в основном ограничивались загрязнением атмосферы и водной среды, то затем к ним добавились такие, как глобальное потепление, уменьшение озонового слоя, сохранение многообразия существующей флоры и фауны.

Основные экологические проблемы и международные договоренности по их решению

Загрязнение атмосферы — одна из старейших экологических проблем. От него особенно сильно страдают крупные мегаполисы, что связано прежде всего с выбросами в атмосферу выхлопных газов, а также эффектом от сжигания угля и природного газа. Крайне сложная ситуация складывается в крупных мегаполисах развивающихся стран, где нет жесткого контроля за выбросами в атмосферу вредных веществ.

В то же время именно в индустриальных странах сосредоточены крупные производства, на которые приходится основная часть потребления энергии. Сегодня наибольшая доля выбросов в атмосферу, порождающих экологические проблемы, приходится на США. За ними следуют Китай, страны Евросоюза, Россия.

Индустриальные страны для уменьшения выбросов в атмосферу устанавливают очистные сооружения и переходят на те виды топлива, которые не столь загрязняют атмосферу (например, сжигание газа по сравнению со сжиганием угля влечет меньшее количество выбросов в атмосферу). В некоторых государствах, например во Франции, энергетика в значительной степени ориентирована на атомные электростанции. Они на деле снимают проблемы, связанные с загрязнением атмосферы выбросами, но порождают другие экологические трудности, такие как захоронение ядерных отходов, опасность техногенных катастроф.

По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), более 1 млрд человек в настоящее время проживают в населенных пунктах, в которых чистота воздуха не отвечает необходимым требованиям. Если богатые государства принимают законодательные меры и тратят средства на борьбу с выхлопными газами, а также с другими источниками загрязнения воздуха, то бедные не в состоянии делать это. Одним из наиболее загрязненных городов мира сегодня является Мехико. Такие города, как Бомбей, Сантьяго, Калькутта, также являются неблагополучными с точки зрения чистоты воздуха.

Загрязнение атмосферы влечет за собой и другие экологические последствия, прежде всего *парниковый эффект*. Его суть заключается в том, что испарение воды и выбросы в атмосферу газов порождают феномен, в результате которого значительная часть тепла остается на Земле, а не рассеивается в космическое пространство. В итоге происходит медленное повышение среднегодовой температуры на Земле, что оказывает влияние на все планетарные биологические системы. Сам феномен был описан еще в XIX в., но проблема действительно стала вызывать тревогу с 1980-х гг. Исследователи, занимающиеся изучением климата, далеко не единодушны в том, что именно вызывает потепление, которое наблюдается в последнее время. Высказываются, например, точки зрения, согласно которым это обусловлено некими циклами, не связанными с человеческой деятельностью, а последняя если и вносит свой вклад в потепление, то оно ничтожно.

Потепление по-разному влияет на страны. Если для России или Канады с их холодным климатом увеличение температуры может иметь и положительные последствия, то для некоторых других государств это означает расширение пустынных и полупустынных земель. В результате страны, являющиеся сегодня основными поставщиками сельскохозяйственной продукции, вынуждены будут переориентироваться на другие виды хозяйственной деятельности.

Один из наиболее значимых эффектов глобального потепления — повышение уровня мирового океана — также неоднозначно скажется в различных частях земного шара. Небольшие островные государства (например, Кипр), а также те, что расположены на побережье и лежат на уровне моря или даже ниже (Нидерланды), оказываются в наихудшем положении.

Парниковый эффект был включен в повестку дня конференции, посвященной изменению климата, которая прошла в 1988 г.

в Торонто. На ней были разработаны предложения по уменьшению выбросов газов в атмосферу. Дальнейшие шаги были предприняты на Женевской конференции в ноябре 1990 г., где представители 135 государств приняли декларацию, призывающую уменьшить выбросы газов, которые вызывают парниковый эффект и ведут к изменению климата. Особенно интенсивно эти проблемы обсуждались на *Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро* в 1992 г., которая была названа «*Саммит Земли*». Конференции предшествовало решение Генеральной Ассамблеи ООН 1989 г. о проведении такого форума.

На конференции 1992 г. была принята *Рамочная конвенция ООН об изменении климата*. К 1997 г. ее ратифицировали 166 государств, включая США, у которых выбросы в атмосферу наибольшие. Развивающиеся страны тогда согласились к 2000 г. снизить выбросы в атмосферу до уровня примерно 1990 г. Однако проблема заключается в том, что государства не подвергаются никаким санкциям за невыполнения своих обязательств. В результате лишь Великобритания и Германия действительно снизили выбросы в атмосферу, в то время как США увеличили к 2000 г. их примерно на 13% по сравнению с 1990 г.

Поскольку бедные и богатые страны обладают различными возможностями, на конференции была принята концепция общей и в то же время различной ответственности за состояние окружающей среды. Отмечено, что страны Севера с 20% населения производят порядка 70% выбросов в атмосферу, которые и порождают парниковый эффект. В данной связи конференция призвала прежде всего эти страны быть более ответственными в своих действиях и помочь государствам Юга в технологическом и экономическом отношениях в области охраны окружающей среды. Эту позицию поддержали как развитые, так и развивающиеся страны.

Конференция в Рио-де-Жанейро отметила важную роль участия общественности и неправительственных организаций в оценке воздействия человека на окружающую среду и ее охрану. По итогам конференции была создана межправительственная группа для подготовки встречи в Киото. На заседании этой группы в Берлине в 1995 г., как отмечают американские авторы А. Ламборн и Дж. Лепгольд, было:

— признано, что цели, поставленные Рамочной конвенцией по уменьшению вредных выбросов в атмосферу, вряд ли будут достигнуты к 2000 г.;

— указано на необходимость принятия юридических обязательств по охране окружающей среды и после 2000 г.;

— осознано, что одни только развитые страны не смогут решить проблему сохранения окружающей среды. «Мировой Юг» увеличивает свои выбросы в атмосферу и примерно к 2030 г. достигнет тех же показателей, что и «мировой Север»;

— решено переформулировать принципы различной ответственности государств.

Перед началом конференции в Киото межправительственная группа встретилась вновь в Бонне. На этой встрече представители ЕС выдвинули предложение, согласно которому развитые страны возьмут на себя обязательства к 2010 г. резко снизить выбросы в атмосферу, с тем чтобы уменьшить действие парникового эффекта. В отношении же тех, кто не выполнит свои обязательства, предлагалось вводить жесткую систему санкций и различных штрафов. Ряд государств, на которых «парниковый эффект отразится в первую очередь (например, Кипр, опасающийся резкого повышения уровня мирового океана) выступил с инициативой взять за точку отсчета не 2010, а 2005 г.

Конференция в Киото прошла в 1997 г. На ней довольно четко проявились различные точки зрения на экологическую проблему и пути ее решения. Развитые страны утверждали, что в XXI в. именно «мировой Юг», где некоторые государства развиваются крайне быстрыми темпами, окажется основным источником выбросов в атмосферу. В свою очередь, Китай, Индия, а также многие присоединившиеся к ним государства настаивали на том, что на них не должно распространяться ограничение на выброс вредных веществ в атмосферу. В качестве аргумента выдвигались два основных соображения. Во-первых, в настоящее время выбросы вредных веществ в атмосферу, которые производят ведущие и развивающиеся страны, не сопоставимы. Во-вторых, развивающиеся страны экономически не могут себе позволить уменьшение таких выбросов.

Несмотря на наличие разногласий конференция в Киото завершилась подписанием *Киотского протокола*, который был одобрен 159 государствами. Согласно данному документу, 38 промышленно развитых государств уменьшают свои выбросы в атмосферу относительно 1990 г. по шести типам газов, которые вызывают парниковый эффект, в период с 2008 по 2012 гг., в том числе ЕС — на 8%, США — на 7%, Япония — на 6%. Важным моментом, содержащимся в Киотском протоколе, является то, что если какое-либо государство не в состоянии сократить выбросы,

оно может использовать квоты других стран, которые успешно справляются с данным ограничением, выкупив их квоты.

К концу 2000 г. 84 государства подписали данный Протокол и 31 – его ратифицировали. Однако это в основном небольшие, часто островные страны, для которых, с одной стороны, Киотский протокол не является слишком тяжелым бременем, с другой – они наиболее уязвимы в результате действия парникового эффекта.

В последующие годы в ряде стран прошли бурные дискуссии относительно возможности и целесообразности выполнения Киотского протокола. Хотя некоторые развивающиеся страны, например Аргентина, решили поддержать общую направленность Киотского протокола по сокращению выбросов в атмосферу, многие все же оказались вне рамок его действия, ориентируясь в большей степени на собственное экономическое развитие. Попытки разработать некую систему, стимулирующую государства сокращать вредные выбросы в атмосферу независимо от их экономического развития, степени подверженности парниковому эффекту и современного уровня выбросов, пока не привели к успеху.

Следующей важнейшей конференцией стала *Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам устойчивого развития*, которая прошла в Йоханнесбурге в 2002 г. В ее ходе были согласованы основные направления работы по охране окружающей среды при одновременном улучшении жизни людей, живущих в нищете. В работе саммита участвовала 21 тыс. человек. Довольно активно в Йоханнесбурге выступили неправительственные организации, различные бизнес-структуры. Там было заявлено более чем о 60 партнерствах, подразумевающих дополнительное финансирование в размере 235 млн дол.

Результаты саммита в Йоханнесбурге оценивались по-разному. Большинство стран выразили удовлетворение его итогами, но некоторые, в частности представители Евросоюза и Латинской Америки, а также ряд неправительственных организаций, высказали разочарование в связи с тем, что не были определены конкретные цели. Представитель России заявил о ратификации Киотского протокола в ближайшем будущем.

Начиная с 1980-х гг. в политическую повестку дня включается еще одна тревожная проблема – *уменьшение озонового слоя* Земли. Озон является газом, предохраняющим планету от ультрафиолетового излучения, которое оказывает большое влияние на многие процессы, происходящие как в атмосфере, так и во

всей биосфере, в частности вызывает раковые заболевания и снижение иммунитета. На уровень озона и образование озоновых дыр действуют вещества (преимущественно хлорфторуглеводороды, известные также как фреоны), используемые в быту, в частности в холодильных установках, кондиционерах, в моющих средствах и в пожарном оборудовании.

Вскоре после того, как было обнаружено образование озоновой дыры над Антарктидой, проблемой стали заниматься международные организации. В 1987 г. в Монреале под эгидой ООН прошла конференция, в которой участвовали представители 24 индустриальных стран. По ее итогам был принят *Монреальский протокол*, предполагавший замораживание производства и потребления хлорфторуглеводородов к 1990 г. на уровне 1986 г., сокращение производства этих веществ на 20% к 1994 г., на 30% к 1999 г.

В 1990 г. представители НАСА объявили об образовании озоновых дыр над населенными территориями северного полушария. Подписанный в 1990 г. *Лондонский протокол* уже предусматривал 50-процентное сокращение производства и потребления хлорфторуглеводородов к 1995 г. и полное прекращение к 2000 г. Большинство индустриальных стран прекратили выпуск продукции, разрушающей озоновый слой, либо значительно сократили его. Основная проблема возникла с развивающимися странами, для которых переход на озоносохраняющие виды продукции оказывается сложным с экономической точки зрения.

Одновременно стали появляться предположения, что озоновые дыры образуются не столько из-за деятельности человека, сколько обусловлены астрофизическими процессами, которые характеризуются цикличностью. В качестве аргумента, в частности, приводится тот факт, что озоновые дыры возникают главным образом над Антарктидой, где хозяйственная деятельность человека отсутствует.

С загрязнением атмосферы связан такой феномен, как *кислотные дожди*, оказывающие крайне негативное воздействие на растительный и животный мир планеты. Сначала последствия кислотных дождей испытали на себе обитатели озер скандинавских стран. Затем подобный эффект был обнаружен и в растительном мире, в частности под их воздействием в конце 1980-х гг. оказалось более 50% лесов Германии. *Женевская конвенция 1979 г.* предусматривала долгосрочные меры по снижению выбросов, вызывающих кислотные дожди. На ее основе были приняты и другие конвенции — в 1985, 1988, 1991, 1994 гг.

Проблема загрязнения *водных ресурсов* стоит не менее остро, чем загрязнение атмосферы. Несмотря на то, что большая часть поверхности Земли покрыта океанами, лишь 2% водных источников оказываются пригодными для питья, остальное — воды морей и океанов. Ограниченность водных ресурсов, по оценкам некоторых экспертов, может вести к конфликтам. Прежде всего это относится к таким регионам, как Ближний Восток, юг Африки (Ботсвана, Ангола, Намибия, ЮАР), Южная Азия (Индия, Бангладеш). Впрочем, эта проблема давала о себе знать, в частности, в 1991 г. во время войны в Персидском заливе.

Источником питьевой воды обычно являются реки. Часто они принадлежат одновременно нескольким государствам или по ним проходит граница. Например, Нил протекает по территории 9 государств, обеспечивая при этом Египет питьевой водой почти полностью. В данной связи реки нередко становятся объектом спора. Сложная ситуация складывается из-за загрязнения рек, по берегам которых расположены крупные города и промышленные предприятия с плохими системами очистки сбрасываемых вод, а также удобряемые земли.

Еще одна экологическая проблема обусловлена *сокращением площади плодородных почв, увеличением доли пустынь и уменьшением лесных массивов*. Небольшой плодородный слой кормит почти 6 млрд человек, живущих на Земле, а также 4 млрд домашних животных. В течение многих веков развитие человеческой цивилизации шло за счет освоения новых земельных угодий. К началу XXI столетия эти возможности оказались почти исчерпанными. Так, по оценкам экспертов, к 2025 г. ежегодное приращение пахотных земель по миру будет минимальным, поэтому развитие сельского хозяйства будет осуществляться за счет его интенсификации. Однако и использование новых пахотных земель, и интенсификация производства сельскохозяйственной продукции влекут за собой серьезные экологические последствия. Почвы истощаются и оказываются неспособными давать высокие урожаи. Более того, неправильное использование земель ведет к эрозии почвы, заболачиванию, развитию пустынь и полупустынь.

Приращение новых земель нередко осуществляется за счет вырубки леса. Лес, являясь ценным сырьевым ресурсом, интенсивно вырубается также и в коммерческих целях. Наконец, лес вырубается местными жителями для использования древесины в качестве топлива. Особенно серьезно стоит проблема в связи с уменьшением площадей тропических лесов, являющихся важнейшей экосистемой на Земле. По данным Института мировых

ресурсов (*World Resources Institute*), к началу XXI в. лесная зона мира сократилась до 4 млрд га, что составляет примерно половину от того, что было 8 тыс. лет назад. Но если еще 50 лет назад 12% суши Земли было покрыто тропическими лесами, то сегодня — только 6%. Чтобы как-то контролировать процесс вырубки леса в 1983 г. более 15 стран подписали соглашение о товарном тропическом лесе. Это соглашение предполагает сотрудничество и согласованную политику ряда стран по выращиванию и использованию тропического леса.

На сегодня многие страны практически потеряли свои лесные запасы. Например, у Мадагаскара их осталось всего 10%. В сложной ситуации находятся страны Восточной Африки, Бразилия, Китай. Особое беспокойство вызывают тропические леса, которые интенсивно вырубаются развивающимися странами (вырубки достигают до 14 млн га ежегодно), поскольку лес составляет важную часть их доходов. Скажем, Бразилия получает от экспорта леса и лесных материалов около 6 млрд долл. Наиболее серьезные последствия вырубки лесов стали прослеживаться с 1950-х гг.

Нередко негативному воздействию подвергаются и те лесные массивы, которые восстанавливаются, — они засеваются быстрорастущими деревьями одного вида для последующей вырубки. Несмотря на то, что лес, казалось бы, восстанавливается, сама экосистема уже нарушена. На запасы леса воздействуют и неблагоприятные условия, вызванные иной хозяйственной деятельностью человека, — кислотные дожди, загрязнение воздуха и воды.

Исчезновение лесов, в свою очередь, приводит к эрозии почвы и увеличению пустынных земель. В 1977 г. под эгидой ООН прошла конференция, посвященная проблеме анализа образования пустынь в Африке, где данный процесс идет особенно интенсивно. Однако это не способствовало улучшению положения дел. По данным Программы ООН по окружающей среде, уже в 1984 г. 35% суши находились под угрозой развития опустошения земель.

Сокращение лесных массивов, загрязнение окружающей среды являются одной из важнейших причин вымирания ряда видов животных и растений, *сокращения многообразия биологических видов, живущих на Земле.* По оценкам биологов, из известных на Земле 1,4 млн видов около 750 тыс. составляют насекомые, 250 тыс. — цветущие растения и 4 тыс. — млекопитающие. Свертывание среды обитания на 10% влечет за собой сокращение видов почти на половину. Кроме потери эстетического наслаждения богатством природы, уменьшение количества видов животных и растений на планете имеет и экономические последствия

для ряда отраслей производства, в частности для тех, которые используют этот вид сырья. Так, значительная часть фармацевтической промышленности ориентирована на сырье растительного и животного происхождения.

Одним из первых международных договоров, направленных на сохранение видов, была принятая в 1946 г. конвенция, регулирующая истребление китов. Однако это не помогло. В результате в 1987 г. пришлось установить мораторий на китовую охоту. Тем не менее истребление китов продолжалось под различными предлогами.

Важной в плане сохранения видов на Земле стала конвенция 1958 г. по рыболовству и сохранению рыбных ресурсов, предусматривающая запреты на бесконтрольный вылов рыбы. В дальнейшем принимались международные соглашения по регионам и отдельным видам рыб. Например, в конце 1970-х — начале 1980-х гг. в Северном море резко сократилась популяция сельди, что и послужило причиной временного запрета на ее отлов в этом регионе. Однако масштабы рыболовства в мире растут. Так, в период с 1950 по 1988 г. объемы добываемых морепродуктов в мире увеличились с 17,6 до 84 млн тонн, что, по оценкам ряда исследователей, является цифрой, близкой к пределу.

В 1973 г. на многосторонней основе была разработана Конвенция, направленная на регулирование торговли и провоза видов и изделий из животных, находящихся на грани вымирания. На ее основе в 1989 г. была, например, запрещена торговля слоновой костью. Тем не менее многие редкие виды страдают от незаконной охоты и контрабанды, оборот которых оценивается порядка 5 млрд долл. в год.

Конференция в Рио-де-Жанейро в 1992 г. также рассматривала проблему сохранения биологического многообразия. На ней была принята соответствующая Конвенция, которую подписали на самой конференции 160 государств, а затем ратифицировали 161. Конвенция предусматривает разработку программ, направленных на сохранение и восстановление исчезающих биологических видов.

Экологическая проблематика в контексте других проблем

Проблема сохранения окружающей среды все больше несет в себе политические и экономические составляющие. Так, сокращение объемов добычи морепродуктов влечет за собой экономические потери, проблемы, связанные с обеспечением продуктами

питания. То же можно сказать и в отношении вырубки лесов, а также других видов деятельности, затрагивающих природу. Появление озоновых дыр заставило во многом перестроить индустрию, связанную с выпуском различных спреев, хотя позднее появились сообщения, что их вклад в разрушение озонового слоя не столь уж велик.

В политическом плане оказывается важным, что переплетаются интересы не только разных стран, которые на сегодняшний день обладают неодинаковыми возможностями и интересами, связанными с переработкой морепродуктов, леса и т. п., но и отраслей промышленности (например, деревоперерабатывающей и фармакологической), компаний, неправительственных организаций и т. п. Одновременно в противоречие вступают сиюминутные интересы и те, которые могут быть актуальны через десятки, а то и сотни лет. Причем последствия человеческой деятельности, ее влияние на экологию зависят от многих факторов и довольно плохо просчитываются. Все это влечет за собой широкие возможности для политической борьбы, а также спекуляций на экологической проблематике, лоббирования тех или иных интересов и т. п. Не случайно экологические движения и партии в некоторых странах, например, Западной Европы, стали мощной политической силой.

Экологические проблемы не ограничиваются основными, названными выше аспектами, – охраной атмосферы, водных ресурсов, пахотных земель и лесов, а также многообразия биологических видов. Они охватывают почти все сферы человеческой деятельности. Например, сегодня остро встает вопрос о радиоактивных, химических и других *отходах*. Их основная часть (по некоторым оценкам, до 90%) оседает в развивающихся странах, попадая туда нередко полулегальными и нелегальными путями. ООН неоднократно поднимала вопрос о нелегальных перевозках отходов в развивающиеся страны и необходимости проведения контроля в этой области. В итоге в 1989 г. была принята Конвенция по контролю за международными транспортировками вредных отходов. Само решение принимать или нет отходы осталось за государством. С экономической точки зрения это может быть весьма выгодным. Однако правительства, особенно при авторитарных режимах, способны вести себя безответственно и принимать токсичные отходы даже тогда, когда не имеют необходимых средств для их безопасной переработки и хранения. Это заставляет ряд экологических движений выступать за полный запрет торговли отходами. В целом проблема отходов становится

все более и более серьезной. По оценкам оксфордского исследователя Э. Харрелла, в период с 1970-х по конец 1990-х гг. в экологической проблематике вообще наблюдается переход от обсуждения вопросов, связанных с «пределами ресурсов», имеющихся на Земле, к обсуждению проблем «предела отходов».

Экономические и экологические интересы сталкиваются при строительстве гидроэлектростанций, которые, с одной стороны, дают возможность получения электроэнергии, причем наиболее чистым способом, с другой — изменяют экологическую ситуацию в бассейне реки в результате затопления больших площадей, созданием препятствий для передвижения рыб и т. п. Экономические интересы отдельных корпораций и государств нередко вступают в противоречие с требованиями экологических движений и правозащитных организаций, отстаивающих сохранность природы. Конфликтные ситуации в связи со строительством гидроэлектростанций возникали, например, на Дунае, Амазонке и на других реках.

Возможные *техногенные катастрофы* с экологическими последствиями также ставят вопрос о соотношении производственной деятельности человека с теми последствиями, которые она несет для окружающей среды. Особенно болезненной эта проблема становится, когда рассматриваются атомные электростанции и другие ядерные объекты. Одна из первых катастроф с радиоактивным заражением произошла в 1957 г. под Челябинском. Следующий крупный инцидент с выбросом радиации был в Пенсильвании в 1976 г. Наконец, последняя серьезная авария была зарегистрирована на Чернобыльской АЭС в 1986 г.

Опасность представляют не только ядерные объекты. Не менее существенны последствия от аварий на химических и иных предприятиях, особенно если они расположены в густонаселенной местности. Так, трагедия, связанная с химическим производством и унесшая около 1500 человеческих жизней, произошла в 1984 г. в индийском городе Бхопал.

Аварии и экологические проблемы могут вызвать вооруженные конфликты. Крупнейшие экологические катастрофы вероятны даже в случае небольших локальных конфликтов. Война в Персидском заливе в 1991 г. в связи с оккупацией Ираком Кувейта отчетливо продемонстрировала, какую опасность для экологии планеты может таить в себе поджог нефтяных скважин. Потребовались усилия многих стран в тушении пожаров на скважинах, а также при очистке поверхности от нефтяных загрязнений. Сама окружающая среда способна выступить потенциальным источником конфликта — за чистую питьевую воду, возможность

питаться экологически чистыми продуктами, дышать чистым воздухом и т. п. Эту точку зрения особенно поддерживают те, кто принадлежит к экологическим пессимистам.

В последнее время в связи с обострением проблемы терроризма многие аналитики заговорили об опасности экологического терроризма (экотерроризм). Ряд исследователей считает это явление протестным движением, появившимся еще в 1970-е гг. в Западной Европе, но наибольшую известность получившим в 1980-е гг., когда оно вышло за пределы европейского континента. Некоторые организации, выступая с крайне радикальных позиций за сохранение окружающей среды, стали прибегать к террористическим методам борьбы – поджогам, взрывам. Спектр недовольства был также весьма широк – жестокое обращение с домашними и подопытными животными, деятельность АЭС, фармакологическое производство и т. п. Однако существует и другое понимание экологического терроризма, а именно: использование различных средств и методов (в том числе ядерного, химического, бактериологического оружия), которые вызывают экологическую катастрофу. Именно этого вида терроризма особо опасаются после событий 11 сентября 2001 г. Рассматриваются, например, варианты, что объектами атаки террористов, захвативших самолеты, могли бы стать ядерные электростанции.

Экологическая проблематика сегодня предполагает совместную работу государств, а также правительственных и неправительственных организаций, транснациональных корпораций, экспертов, многих других лиц и организаций по ее решению. В этом плане экология, пожалуй, одна из тех проблем, которые наиболее четко демонстрируют необходимость вовлечения различных международных акторов в мирополитические процессы, а также их взаимодействие при решении проблем современности. Правда, одновременно все чаще под сомнение ставится правильность общей стратегии международного взаимодействия в области экологии. Например, канадский ученый Л.-А. Броадхэд исходит из того, что предлагаемые и принимаемые меры в области охраны окружающей среды направлены на сохранение статус-кво, но не на действительное решение проблемы.

На примере экологической проблематики можно четко проследить междисциплинарный характер современных мировых проблем, для решения которых необходимы экспертные знания специалистов в области международных исследований, юристов, экономистов, биологов, географов, химиков и многих других. Наконец, это сфера, на примере которой особенно четко просле-

живается стирание границ между внешней и внутренней политикой, с одной стороны, и между двумя научными дисциплинами — политологией и классическими международными (межгосударственными) отношениями — с другой. Как замечает Э. Харрелл, «при анализе проблем глобальной окружающей среды „политическая теория в отдельной стране" более не является интеллектуально адекватным выбором».

Литература

Акимова Т. А. Экология. Природа. Человек. Техника. — М., 2001.

Боришполец К. П. Современные угрозы человеческому развитию // Глобализация: человеческое измерение. — М., 2002.

Максимова М. М. Общемировые проблемы // Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. — М., 2000.

Супертерроризм: новый вызов нового века. — М., 2002.

Харрелл Э. Международная политическая теория и глобальная окружающая среда // Теория международных отношений на рубеже столетий / Под ред. К. Бус и С. Смит. — М., 2002.

Amstutz M. R. International Conflict and Cooperation. — Boston, 1999. (Ch. 19. The Management of Global Resources).

Broadhead L.-A. International Environmental Politics: The Limits of Green Diplomacy. — Boulder, Colo., 2002.

Lamborn A. C., Lepgold J. World Politics into the 21st Century. — New Jersey, 2002. (Ch. 13. The Politics of International Environmental Issues).

Handbook of International Relations. W. Carsnaes, T. Risse, B. A. Simmons (eds). — L.; Thousand Oaks, Calif., 2002. (Ch. 26. International Environment).

Глава 15

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

В. И. Салыгин, А. В. Сафарян

Роль энергетического фактора в международных отношениях

В конце XX в. в системе международных экономических отношений заметно усилилась роль межгосударственного взаимодействия и регулирования в энергетической сфере. Это стало особо очевидным в 1997—2000 гг., когда после резких колебаний цен на рынках нефти произошло серьезное потрясение в мировом энергетическом хозяйстве, что дало повод говорить о новом

энергетическом кризисе и привело к существенной активизации международной энергетической политики.

После энергетического кризиса 1970-х гг. данный фактор приобрел в мировой политике не меньшую роль, чем военный, что привело к дальнейшему развитию внешней энергетической политики и соответствующей дипломатии ведущих государств мира. Важная особенность современной энергетической дипломатии – тесное взаимодействие внешнеполитических ведомств и компаний топливно-энергетического комплекса (ТЭК), а также активная роль этих компаний на международной сцене.

Энергетическая дипломатия сегодня включает в себя целый ряд вопросов, в том числе надежное снабжение потребителей энергоносителями, доступ к их источникам, маршруты транспортировки углеводородного сырья и электроэнергии, международные аспекты атомной энергетики. Сегодня этот род дипломатии – существенное направление внешнеполитической деятельности, способствующее созданию условий для нормальных межгосударственных отношений в энергетической сфере. К тому же надо учитывать растущие взаимосвязи энергетической дипломатии с проблемами глобализации, включая мировые финансы, экологию и т. д.

Энергетика – двигатель экономического и социального развития государства. Потребность в энергии, основные источники которой относятся к невозобновляемым, будет увеличиваться в ближайшие два десятилетия более чем на 2% в год. Если говорить в абсолютных цифрах, то речь идет об увеличении мирового спроса с 9 млрд тонн условного нефтяного эквивалента в 2000 г. до более чем 13 млрд тонн в 2020 г. Около двух третей спроса тогда будет покрыто за счет нефти и газа.

Этот факт, наряду с мировыми тенденциями по ценам на энергоносители, станет одним из решающих при оценке конкурентоспособности экономики государства. Соответственно, вопрос ее обеспечения – компонент национальной безопасности как в экономике, так и в политике.

В рамках национальной экономической безопасности естественно выделяется понятие *национальной энергетической безопасности*, т. е. защита страны и ее экономики от угроз гарантированным бесперебойным поставкам энергоресурсов для хозяйственных нужд. В этом смысле ТЭК – ключевой компонент энергетической безопасности государств. На передний план выходят и вопросы гарантий такой безопасности на региональном и глобальном уровнях.

Следовательно, трудно переоценить роль энергетического фактора в современной мировой политике. С учетом роста потребления энергоресурсов и быстрых темпов сокращения их извлекаемых запасов необходимость бесперебойных поставок энергетических товаров на национальные рынки – приоритет, наряду с поддержанием военно-политического потенциала, во внешних курсах большинства развитых стран. Экспортно-импортные отношения между производителями и потребителями энергоресурсов выходят далеко за рамки сугубо экономических. Энергетическое сырье (энергоресурсы), прежде всего нефть, превращается в своего рода индикатор уровня политико-экономического взаимодействия между государствами и в серьезный внешнеполитический инструмент. Есть прямая зависимость между ценовой конъюнктурой на основные энергоресурсы и текущим состоянием международных отношений, стабильностью на планете[1].

Влияние и контроль над районами нефтедобычи становятся первоочередными задачами промышленно развитых стран. Они определяются двумя взаимосвязанными факторами: с одной стороны, производством и запасами энергоресурсов, с другой – их потреблением.

Среди топливно-энергетических ресурсов наибольшие запасы в мире приходятся на уголь: их разведанный объем оценивается примерно в 5 трлн тонн. Они в основном сосредоточены в США, Китае, РФ, ЮАР и ФРГ. Однако при низкой рентабельности добычи и реализации угля его производство сокращается. Вместе с тем при цене нефти более 60 долл. за баррель значение угля может увеличиться, ибо при таком ценовом уровне он способен заменить нефть.

[1] Характерно, что первый мировой энергетический кризис 1970-х гг. был спровоцирован арабо-израильским противостоянием в октябре 1973 г., более известным как «шестидневная война». В ответ на солидарность Запада с Израилем арабские нефтеэкспортирующие страны резко ограничили поставки сырья на западные рынки. Тогда цена за нефть взлетела с 10 долл. за баррель до 25 долл. В 1980-е гг. цена подскочила почти до 50 долл. за баррель в связи с ирано-иракской войной. Такая же картина наблюдалась во время вторжения Ирака в Кувейт и последующей операции «Буря в пустыне» в начале 1990-х гг. В период относительной «стабилизации» ситуации вокруг Ирака цены на нефть пошли вниз и достигли 8 долл. После атаки террористов на США 11 сентября 2001 г. цена на нефть опять выросла, достигнув пика в 35 долл. за баррель и остается высокой до сих пор. В результате событий в Венесуэле, связанных с политическим кризисом вокруг президента У. Чавеса в 2002 г., цены на нефть вновь поднялись на 4%, составив около 30 долл. за баррель.

Крупнейшие производители нефти – Саудовская Аравия (12,3% от общемирового производства), США (9,8%), Россия (9,0%), Иран (5,2%), Мексика (4,8%), Венесуэла (4,6%), Норвегия (4,4%), Ирак (3,6%).

В структуре мировых доказанных запасов нефти (139,66 млрд тонн) наибольший удельный вес на 1998 г. занимали члены организации стран-экспортеров нефти – ОПЕК (77,8%), в том числе Саудовская Аравия (25%), Ирак (10,8%), ОАЭ (9,3%), Кувейт (9,2%), Иран (8,6%). На развитые страны – члены ОЭСР приходится 8,1%; доля стран, не входящих в ОПЕК, составляет 7,7% (данные «Статистического журнала мировой энергетики» за июнь 2001 г.). На Россию – около 4,7%. Запасы нефти в Каспийском регионе оцениваются примерно в 5% от общемировых, однако здешняя нефть может иметь стратегическое значение для близлежащих ее рынков – Европы и Южной Азии.

Обеспеченность мировой экономики разведанными запасами нефти при современном уровне добычи (около 3 млрд тонн в год) – 45 лет, при этом страны ОПЕК способны сохранять нынешний объем добычи в течение 85 лет. Однако с учетом технического прогресса (энергосберегающие технологии, более широкое использование альтернативных источников энергии) и при сохранении нынешних темпов потребления этот период обеспеченности может увеличиться.

Доказанные запасы природного газа в мире – 144 трлн куб. м, из которых 34,4% приходятся на РФ и 15% на Иран. Остальная часть данного ресурса расположена в основном на территориях США, Туркмении, Алжира, Норвегии, Ливии, Канады. Эти же страны – ведущие производители и экспортеры газа (кроме США). Мировая экономика обеспечена природным газом на ближайшие 70 лет при нынешних темпах его производства (около 2,2 трлн куб. м в год).

Основные потребители топливно-энергетических ресурсов – промышленно развитые страны (США, Германия, Франция, Италия, Япония, Китай), в то время как главными экспортерами являются развивающиеся государства, страны с переходной экономикой (в том числе Россия, члены ОПЕК), а также развитые Норвегия, Нидерланды, Канада, Австралия.

России принадлежит исключительно значимая роль на международных рынках топливно-энергетических ресурсов. Она предопределяется как запасами подобных ресурсов на территории РФ, так и ее долей в их мировом экспорте. В России неуклонно растет экспорт нефти и газа, что позволяет ей не только удержи-

вать позиции на своих традиционных рынках, к числу которых в первую очередь относится Европа, но и завоевывать новые. Экспортоориентированный ТЭК России постепенно оттесняет страны ОПЕК с европейского рынка нефти, 32% которого приходится на отечественную нефть.

Энергетическая дипломатия и внешняя политика России

Россия обладает крупными запасами энергоресурсов, солидной промышленной базой и инфраструктурой в сфере энергетики, а также необходимым интеллектуальным потенциалом. Она участвует в работе «большой восьмерки», где проблемы мировой энергетики обсуждаются с самыми развитыми странами, являющимися нетто-импортерами энергетических ресурсов. Одновременно РФ входит в группу ведущих экспортеров энергоресурсов, заинтересованных в стабильном поступлении средств от данного экспорта. Интересы этих групп государств далеко не всегда совпадают, и Россия может эффективно содействовать нахождению баланса между ними.

Энергетический фактор заметно присутствует в двусторонних внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях России с несколькими десятками государств. Налицо явный рост его влияния на состояние и перспективы многостороннего экономического сотрудничества РФ и многих стран как на региональном, так и на глобальном уровнях. Поэтому энергетическая дипломатия — среди приоритетов внешнеполитической доктрины РФ.

Внимание, которое уделяется вопросам энергетики с точки зрения внешней политики РФ и обеспечения ее безопасности во всех сферах, определяется потенциалом ее топливно-энергетических ресурсов. По оценке разработчиков Доктрины энергетической безопасности, это — «национальное достояние России». Известно, что на ее территории располагаются 13% мировых запасов нефти, 23% — угля, 45% — природного газа. Экспорт таких ресурсов составляет примерно 54% всего российского экспорта и является серьезным бюджетоформирующим источником.

Учитывая эту роль ТЭК в экономике России, был разработан ряд основополагающих концептуальных документов по основным принципам и ориентирам внешнеполитической деятельности страны в сфере энергетической дипломатии. К их числу относятся Доктрина энергетической безопасности и Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.

Доктрина энергетической безопасности — один из первых концептуальных документов, посвященных энергетической стабильности и безопасности России, проецируемым как на ее внутреннюю, так и на внешнюю политику. Она была разработана Министерством топлива и энергетики РФ при активном участии других заинтересованных органов исполнительной власти, в частности МИД. Документ был рассмотрен и принят Межведомственной комиссией по экономической безопасности Совета безопасности РФ 27 февраля 1998 г. Доктрина «развивает и конкретизирует основные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации и Энергетической стратегии России». В ней введено понятие *энергетической безопасности*, под которой понимается «состояние защищенности страны (региона), ее граждан, общества, государства, обслуживающей их экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению». Энергетическая безопасность оценивается как один из факторов, обеспечивающих жизненно важные интересы государства и его граждан, защиту суверенитета России, целостности ее территории и незыблемости основ конституционного строя.

Угрозы для энергетической безопасности Доктрина подразделяет по источнику их возникновения, а именно — на внутренние и внешние. Как считают разработчики документа, к числу внешних угроз относятся нестабильная конъюнктура мировых цен на топливно-энергетические ресурсы, меры некоторых стран по дискриминации российских энергоресурсов на рынках, ограничительные акции ряда государств в отношении транзита нашего топлива тарифного и нетарифного характера, несанкционированный отбор отечественной энергопродукции на территории транзитных стран, активное и пассивное противодействие выходу российского капитала в районы освоения углеводородного сырья за рубежом и т. д.

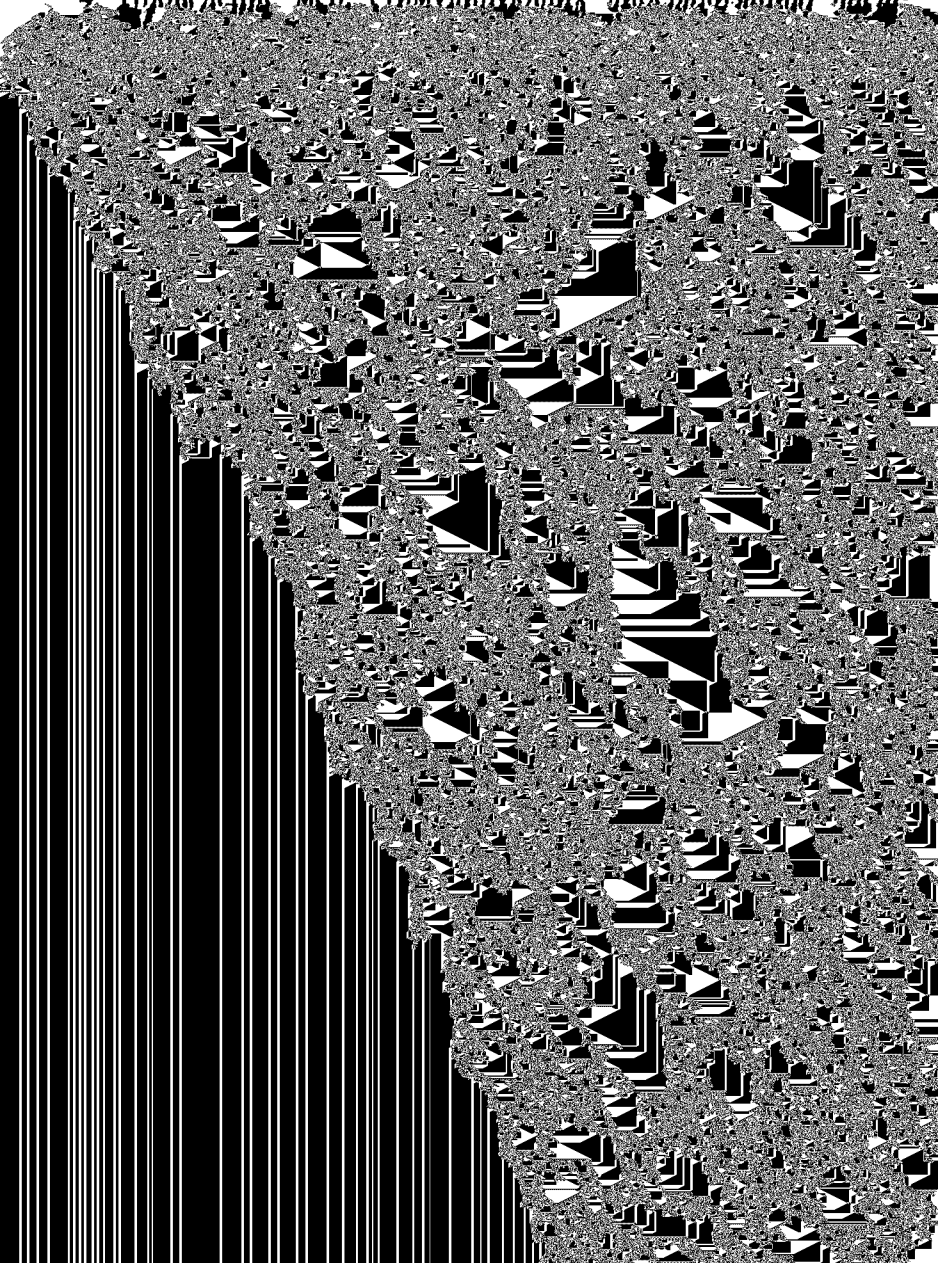
Обеспечение энергетической безопасности объявляется прерогативой государства и должно быть достигнуто путем проведения единой государственной политики, в том числе внешнеэнергетической, на всех уровнях власти. Основные инструменты для достижения поставленных задач и минимизации существующих и прогнозируемых угроз перечислены ниже.

1. Комплекс мер по либерализации внешней торговли в сфере энергетических ресурсов с учетом национальных экономических интересов России.

2. Сохранение традиционных рынков сбыта российской энергетической продукции и завоевание новых рынков на основе долгосрочного сотрудничества с потребителями.

3. Диверсификация экспортных маршрутов и внешних рынков топливно-энергетических ресурсов страны.

4. Проведение мер, стимулирующих либерализацию внеш-



мики других стран. В прошлом году ОПЕК трижды снижала объемы добычи нефти, что в общей сложности привело к значительному их сокращению – на 3,5 млн баррелей/сутки, однако эффект от этой акции был обесценен продолжающимся замедлением экономического роста. Таким образом, для производителей ненадежные времена настали еще до тех ужасных сентябрьских событий. Затем случилось полностью непредвиденное, а последовавшая сумятица усугубила ситуацию в экономике США, уже испытывавшей признаки депрессии. При этом удар по нефтяной отрасли оказался весьма болезнен, смешав прогнозы спроса на нефтепродукты во всех секторах экономики.

Данные свидетельствуют о том, что мировой спрос на сырую нефть за последние три месяца 2001 г. снизился почти на 650 тыс. баррелей/сутки по сравнению с тем же периодом предшествующего года, и это уже произошло после предыдущего сокращения спроса на 530 тыс. баррелей/сутки в третьем квартале. Такая тенденция прямо противоположна отмеченным в первом и втором кварталах 2002 г., когда мировой спрос возрос соответственно на 700 тыс. баррелей/сутки и 610 тыс. баррелей/сутки. Сейчас мы видим, что по сравнению с уровнем 2001 г. спрос в 2003 г. возрос примерно на 400 тыс. баррелей/сутки и достиг 76,25 млн баррелей/сутки. Эти показатели непременно изменятся, когда появится больше информации относительно таких факторов, как индикаторы мирового экономического развития, тенденции потребления авиатоплива для пассажирской авиации и реактивного топлива. Очевидно, что общая экономическая ситуация опять принесла тяжелые времена в плане цен на нефть, тенденция к снижению которых наблюдается с сентября 2002 г.

Организация арабских стран-экспортеров нефти (ОАПЕК) образована на основе соглашения, подписанного между правительствами Кувейта, Ливии и Саудовской Аравии в 1968 г. В нее входят Алжир, Бахрейн, Египет, Ирак, Катар, Кувейт, Ливия, ОАЭ, Саудовская Аравия, Сирия, Тунис. Любое арабское государство, источником значительной части национального дохода которого является нефть, может стать членом ОАПЕК при условии согласия трех четвертей государств-членов, включая трех учредителей.

Основные цели ОАПЕК: сотрудничество в различных видах экономической деятельности в области нефтяной промышленности; определение путей и средств защиты законных интересов государств-членов в этой отрасли промышленности как индивидуально, так и коллективно; объединение усилий по обеспечению

поставок нефти на равноправных и справедливых условиях; создание благоприятного климата для вложений капитала в технологии по развитию нефтяной промышленности стран-участниц.

ОАПЕК является спонсором: Арабской компании морского нефтяного транспорта в Кувейте (с 1972 г.); Арабской компании судостроения и судоремонтных доков в Бахрейне (1973); Арабской корпорации по инвестициям в нефтяную промышленность в Даммане (Саудовская Аравия, 1974); Арабской компании по услугам в области нефтяной промышленности в Триполи (Ливия, 1977); Арабского института подготовки специалистов-нефтяников в Багдаде (Ирак, 1978).

Литература

Жизнин С. З. Основы энергетической дипломатии: Учебник в 2 т. — М., 2003.

Мастепанов А. М. Региональные и внешнеэкономические аспекты энергетической политики России. — М., 1997.

Энергетическая стратегия России на период до 2020 года // Прил. к обществ.-дел. журн. «Энергетическая политика». — М., 2003. (См. также: http://www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf)

Транзит энергии: многосторонняя задача. Секретариат Энергетической хартии. — Брюссель, 1998.

Цеханов С. А. Мировой энергетический рынок и Россия: проблемы регулирования // Внешнеэкономический бюллетень. — 2002. — № 2.

Brossard E. B. Petroleum Politics and Power. — Tusla, 1983.

Mitchel J. The New Geopolitics of Energy. — L., 1996.

World Energy Outlook 2002. — P., 2002.

Глава 16

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРОБЛЕМЫ МИРОТВОРЧЕСТВА

А. И. Никитин

Конфликты — неизбежный и по-своему необходимый функциональный компонент политического развития. Вместе с тем степень и глубина конфликтности международных отношений и внутриполитического развития государств может значительно варьироваться в зависимости от многих факторов. По существующим оценкам, в локальных и региональных конфликтах, происшедших в разных частях мира после Второй мировой войны,

стало жертвами такое количество людей, которое сопоставимо или, возможно, даже превышает число жертв этой самой кровопролитной из известных в истории войн.

Роль международного сообщества в урегулировании конфликтов

По мере роста системности и активности международного сообщества в ходе глобализации мировых социальных отношений все большее развитие получает практика международного вмешательства в конфликты между государствами (а также в конфликты между различными силами внутри государств) с целью их предотвращения, смягчения, разрешения, ликвидации их последствий.

Такое вмешательство может быть разноплановым. Методологически и с точки зрения практической политики весьма непросто провести грань между вмешательством в конфликты внешних сил (государств, коалиций, международных объединений) ради реализации собственных интересов *в качестве новых сторон конфликта*, с одной стороны, и относительно беспристрастным вмешательством для восстановления международной стабильности и мира – с другой. Развитие системы ООН и региональных межгосударственных объединений в период после Второй мировой войны привело к относительной легитимизации определенных типов действий международного сообщества в конфликтах. Эти действия получили собирательное название *миротворческих операций*.

Более 80 стран выделяли за прошедшие полвека свои войска и иной персонал для участия в миротворческих операциях ООН. Свыше 40 государств на сегодняшний день заявляют о готовности предоставлять контингенты для настоящих и будущих операций. Во время количественного пика миротворческой активности в первой половине 1990-х гг. годовые расходы на операции составляли 4 млрд долл. при более чем 80 тыс. человек международного военного и гражданского персонала, размещенных непосредственно в регионах конфликтов. К 1998 г. последовало сокращение до 12–15 тыс. участников операций при годовом бюджете *около* 1 млрд долл. Однако в 1999–2002 гг. только в действиях в бывшей Югославии вновь одновременно принимали участие свыше 65 тыс. человек, не считая других идущих в мире операций. Более 10 тыс. российских военнослужащих в 2000–2003 гг. были заняты в миротворческих акциях в Боснии и Герцеговине, Союзной Республике Югославия (позднее Сербии

и Черногории), Приднестровье/Молдове, Абхазии/Грузии, Южной Осетии/Грузии, Таджикистане.

Любые ли действия, совершаемые в конфликтном регионе от имени международного сообщества или международными институтами, являются легитимными миротворческими усилиями? Какие институциональные субъекты и в каких формах имеют право действовать от имени мирового или регионального сообщества? Каковы механизмы выявления и «коррекции» политической воли международного сообщества в отношении меняющихся обстоятельств конфликта?

Актуализация этих вопросов на протяжении последнего десятилетия вызвана, во-первых, заметным расширением и усложнением форм коллективного вмешательства международного сообщества в конфликты, а во-вторых, развитием многочисленных противоречий между участниками международных отношений в связи с осуществлением миротворческой деятельности.

Для России вопрос о миротворческой деятельности, ее международно-правовом регулировании, целях и формах приобрел особую актуальность в связи с тем, что на всем протяжении исторического периода после распада СССР и образования новых независимых государств (ННГ) наша страна неоднократно вовлекалась (и вовлечена в настоящее время) в конфликты с использованием вооруженных сил за пределами собственной территории.

Типология миротворческих операций

Миротворческие операции — совокупность политико-дипломатических, военных и иных форм и методов коллективных международных усилий по восстановлению международного мира и стабильности в конфликтных регионах посредством системы скоординированных мер по предотвращению, снижению остроты, разрешению, ликвидации последствий международных и немеждународных конфликтов.

Понятия миротворческих операций, операций по установлению и поддержанию мира на деле объединяют весьма разнотипные военно-политические действия. Политико-идеологическая функция концепций международного миротворчества состоит в легитимизации этих многоплановых операций, придании всем этим разнородным военно-политическим и дипломатическим действиям статуса *оправданных действий* мирового или регионального сообщества. На деле ряд операций (либо их компонентов, стадий) отражает скорее сепаратные интересы отдельных

вовлеченных государств, групп государств и политических элит, чем мирового или регионального сообщества наций.

Геополитические, экономические и иные интересы крупных держав и межгосударственных объединений проецируются в сферу миротворческой деятельности, переплетаются с «гуманитарными» мотивами, существенно влияют на характер, масштаб и направленность операций.

Механизм ООН не справляется с задачами постоянной оценки конфликтной ситуации в реальном времени и выдачи обновленных политических установок (обновлением мандата) для стратегического управления операциями. Происходит фактическое «сползание» управления операциями с уровня мирового сообщества на уровень относительно узких коалиций, которые руководствуются собственными политическими интересами.

Мировое сообщество вмешивается далеко не во все конфликты, объективно требующие помощи в разрешении. Вмешательство избирательно, и критерии выбора прагматичны. Часто такими критериями выступают не только (а иногда и не в первую очередь) объективная острота конфликта или масштабы насильственных действий, но и наличие (или отсутствие) политического давления со стороны отдельных крупных держав, имеющих интересы в регионе конфликта и готовых предоставить воинские контингенты, перспективы «разрешимости» конфликта в относительно короткий срок, переизбыток (или недостаток) внимания мировых информационных сетей к развитию конфликта и прочие прагматические факторы.

Аналогичным образом вмешательство России в разрешение ряда этнополитических конфликтов на геополитическом пространстве бывшего Советского Союза в начале 1990-х гг. не было результатом единой скоординированной концепции продвижения и реализации национальных интересов Российской Федерации (такая концепция сама еще находилась на ранней стадии формирования). В значительной степени конфигурация вмешательства сложилась *ad hoc* (лат., для данного случая) под воздействием геополитической специфики размещения контингентов вооруженных сил на территории бывшего СССР, а также в меру активности лоббирования различных региональных групп. В современных условиях политическая целесообразность продолжения участия России в операциях с применением вооруженных сил за пределами национальных границ нуждается в серьезной переоценке и переосмыслении.

Механизм миротворческих операций ООН в 1980—1990 гг. претерпел существенную эволюцию. Основные *тенденции развития миротворческих операций*, осуществляемых от имени мирового сообщества в последние десятилетия, следующие.

— Переход от вмешательства преимущественно в межгосударственные конфликты (характерного для 1940—1970 гг.) к более широкому и частому вмешательству в немеждународные, внутренние конфликты.

— Увеличение масштабов вмешательства, количества параллельно идущих операций и представленных в них стран, размеров вовлеченных контингентов.

— Рост числа операций, осуществленных региональными организациями как самостоятельно, так и в сотрудничестве или по просьбе ООН. Более частый переход инициативы и ответственности не только за военную стадию операций, но и за политическое урегулирование от ООН к другим организациям и коалициям.

— Расширение практики передачи военного планирования и командования операциями и их стадиями профессиональным военным машинам отдельных держав и групп государств.

— Размывание четкой грани между операциями по поддержанию мира и операциями по установлению мира (принуждению к миру). Нарастание количества элементов принудительных действий в структуре операций, использование тяжелых вооружений и военной техники, авиации, военно-морских сил, средств разведки, электронного слежения; применение силовых средств миротворческими контингентами не только для самообороны, но и для более частой демонстрации силы, предупредительного развертывания, силового разъединения сторон, разоружения незаконных вооруженных формирований и пр.

— Нередкий разрыв между военной и политической сторонами операций, делегирование военным политико-дипломатических функций. Задачи военной стадии операций обычно выполняются быстрее и успешнее, чем достигаются цели политического примирения и постконфликтного восстановления мира, однако пребывание вооруженных миротворческих сил в зоне конфликта затягивается для обеспечения стабилизации обстановки.

— Эрозия критериев «непредвзятости» и «равноудаленности» миротворцев от сторон конфликта; признание допустимости привлечения к операциям стран, имеющих собственные интересы в регионе конфликта. Отказ от практики 1960—1980 гг. по исключению военных контингентов государств — постоянных

членов СБ ООН из состава участников операций; переход к активному участию «великих держав» в миротворческих акциях.

— Усложнение (и сравнительно частая ревизия) мандатов операций. Раннее (предупредительное) вмешательство в назревающие конфликты. Переход от преобладания «классических» наблюдательных операций ко все более решительному силовому разъединению сторон. Признание новыми типовыми «силовыми» задачами миротворческих операций разоружение незаконных вооруженных формирований и изъятие находящегося на руках у населения оружия.

— «Вертикальная» агрегация операций: от предупредительных мер и санкций через этап прекращения вооруженного насилия (если превентивные меры не сработали) до постконфликтного восстановления разрушенных политических и экономических институтов или проведения выборов под международным наблюдением.

Теперь обратим внимание на основные *тенденции региональных международных военно-политических операций с участием России* на территориях новых независимых государств (ННГ).

— Отсутствие прямого мандата ООН на операции, при выполнении, однако, правил регулярного информирования об этих акциях международного сообщества по каналам ООН.

— Складывание в основных конфликтных регионах СНГ параллельных механизмов действий Содружества или России, с одной стороны, и наблюдательных миссий ООН либо ОБСЕ – с другой.

— Весьма ограниченный международный состав стран-участниц операций. При «плавающем» (меняющим конфигурацию на разных этапах) консенсусе ряда стран СНГ реальное военное и финансовое участие в операциях обычно ограничивается Россией и сторонами конфликта.

— Нетипичное для международной практики, но эффективное привлечение к операциям вооруженных «лояльных» контингентов самих конфликтующих сторон.

— Не всегда точное выполнение требований «равноудаленности», случаи предпочтительной поддержки миротворческим контингентом целей одной из сторон конфликта на некоторых отдельных этапах операций.

— Нечеткость границ между операциями по поддержанию уже достигнутого перемирия и операциями по установлению мира, силовому принуждению к миру. Использование более тяжело вооруженных контингентов, чем для классических «наблюда-

тельных» миссий; привлечение десантных подразделений, танков, вертолетных групп, артиллерии. Распространенные случаи противостояния миротворцев серьезно вооруженным отрядам и формированиям конфликтующих сторон.

– Разрыв между политической и военной сторонами операций. Вынужденное взятие на себя военными ряда политико-дипломатических задач. Как правило, отставание политико-дипломатического урегулирования от решения задач военной стадии операций. Отсутствие должной политической координации между странами СНГ в коллективном руководстве политическим урегулированием.

– Не всегда достаточная информированность парламентских структур и общественности России и других стран СНГ о текущем состоянии операций, масштабах их финансирования, перспективах расширения или сворачивания. Сосредоточение планирования и руководства операциями в структурах исполнительной власти.

– Расхождение политической практики организации отдельных операций с «классической» схемой миротворчества, а также со способами организации и руководства операциями, разработанными и принятыми в СНГ в форме Концепции по предотвращению и урегулированию конфликтов и документов по Коллективным силам по поддержанию мира.

– Тенденция ко все большему учету стандартов и требований ООН; постепенный переход от использования контингентов, обученных лишь для ведения обычных боевых действий, к организации специализированной подготовки миротворцев. Применение единых стандартов к миротворцам, направляемым для участия в операциях ООН и в действиях в конфликтных точках СНГ.

– Развитие и укрепление правовой базы миротворчества в СНГ. Превращение миротворческих действий в конфликтных регионах в постоянное измерение политического диалога между рядом государств СНГ.

Сопоставление общемировой эволюции миротворческой деятельности с тенденциями развития такого рода операций на геополитическом пространстве ННГ позволяет сделать вывод об их значительном сходстве, однонаправленности, а на этом основании – о *возможности и необходимости рассмотрения операций в регионе ННГ как самостоятельной уникальной ветви общемировой миротворческой практики.* При этом России и другим новым независимым государствам целесообразно предпринять дополни-

тельные политико-дипломатические усилия для дальнейшего *интегрирования* российского миротворчества в мировую практику, обеспечения признания международным сообществом не только легитимности, но и уникального опыта, положительного вклада операций в регионе ННГ в урегулирование конфликтов на планете.

Понятие *миротворческих операций* (МТО) целесообразно использовать для характеристики только той части миротворчества, которая представляет собой регулируемую международным политическим мандатом ООН или региональных организаций (в смысле главы VIII Устава ООН), систематизированную и организованную деятельность государств и межгосударственных объединений по вмешательству в конфликты с целью их прекращения и урегулирования.

К МТО не относится деятельность по легитимному (на основе межгосударственных договоров и соглашений) вмешательству одних государств во внутренние дела других по просьбе политического руководства последних. В МТО не входит также активность негосударственных субъектов (неправительственных организаций и др.) в регионах конфликтов, хотя она может осуществляться параллельно или во взаимодействии с МТО.

Меры по предотвращению назревающих конфликтов (превентивная дипломатия, предупредительные дипломатические демарши и экономические меры, наблюдательные миссии и пр.), как и меры по ликвидации последствий уже прекращенных или стабилизированных конфликтов (восстановление политической, экономической, социальной инфраструктуры, проведение выборов под международным контролем и пр.), целесообразно рассматривать как самостоятельные виды миротворческой деятельности — *предконфликтное* и *постконфликтное миротворчество*, — отличающиеся от МТО в узком смысле слова, характерных для *конфликтной стадии*.

В рамках МТО различаются нижеследующие виды деятельности.

1. По правовому статусу (правовые типы МТО).

— *Операции по поддержанию мира* (ОПМ). Это операции, проводимые международным сообществом с согласия конфликтующих сторон, а в случае немеждународного конфликта — с согласия политического руководства государства, на территории которого происходит конфликт. Обычно ОПМ являются операциями по поддержанию еще не нарушенного или уже достигнуто-

го мира, т. е. проводятся до или после завершения силовой стадии конфликта.

– *Операции по установлению мира* (ОУМ) представляют собой операции, как правило, с элементами принудительных действий, осуществляемые по мандату ООН без согласия (вопреки позиции) конфликтующих сторон или легитимного политического руководства государства, на территории которого происходит конфликт.

2. По функциям и средствам проведения (функциональные типы МТО).

– *Международные миссии наблюдателей* или миссии по установлению фактов, гражданские, военные или смешанные (наблюдательные МТО – НМТО).

– *Международные миротворческие операции с привлечением вооруженных сил* (военные МТО или МТО с элементами военных действий – ВМТО).

– *Международные миротворческие полицейские операции* (полицейские МТО – ПМТО).

– *Международные миротворческие операции по оказанию гуманитарной помощи* (гуманитарные МТО – ГМТО) в регионах конфликтов (их следует отличать от оказания помощи жертвам природных бедствий и катастроф).

Политико-дипломатические меры и усилия по организации переговоров конфликтующих сторон, политическому урегулированию, содействию в выработке соглашений о постконфликтном статусе и пр. можно рассматривать как особый «невоенный» политико-дипломатический тип МТО (ДМТО). Но можно считать ДМТО стадией или компонентом МТО практически всех форм; к тому же подобные меры обычно осуществляются и в доконфликтный, и в постконфликтный период («добрые услуги» типа посредничества в терминологии Устава ООН), а значит, выходят за рамки непосредственно МТО и часто регулируются не только мандатом МТО (пример – Дейтонские соглашения по Боснии и Герцеговине).

3. Различение МТО по субъекту.

– *Миротворческие операции ООН* (операции от имени мирового сообщества по мандату ООН).

– *Региональные МТО* – миротворческие действия региональных организаций по мандату ОБСЕ, ОАЕ[1], ОАГ, СНГ, ОДКБ и др.

[1] В 2001 г. на смену Организации Африканского Единства (ОАЕ), созданной в 1963 г., пришел Африканский Союз (АС).

межгосударственных объединений, соответствующих VIII главе Устава ООН (соответственно, правомерны понятия «миротворческая операция ОБСЕ», «миротворческая операция СНГ» и пр.).

— *Внутренние МТО* (с международно-правовой точки зрения являются полицейской операцией государства на собственной территории) для пресечения и разрешения немеждународного конфликта между негосударственными социальными субъектами (например, этническими группами, региональными образованиями внутри одного государства и др.).

Примером операции вышеназванного типа в условиях России было использование военной силы для разъединения и частичного разоружения сторон в ходе вооруженного конфликта Ингушетии и Северной Осетии в 1992 г. При этом статус внутренней МТО возникает лишь там, где правительство выступает как «третья сила», равноудаленная от сторон конфликта и «разнимающая» их. В случае же борьбы центральных властей с сепаратизмом регионов или нелояльными центральному правительству политическими образованиями на собственной территории (другими словами, когда государственные власти сами выступают одной из сторон конфликта) статус внутренней МТО неприменим.

В *международно-правовом аспекте* операции регулируются четырьмя группами правовых установлений.

1. *Мандат на проведение операции.* Это не столько правовое, сколько политическое решение о том, в какой конфликт, на какой его стадии и в какой форме вмешаться. Однако оформляется оно как постановление международной организации или межгосударственное соглашение. Характер мандата определяет родовую принадлежность операции к классическому «миротворчеству» (поддержанию мира) либо силовому установлению мира вопреки воле конфликтующих сторон (при многих промежуточных и смешанных формах).

2. *Соглашения со сторонами конфликта.* Речь идет о согласии на международное вмешательство, которое может быть оформлено как официальная просьба, обращение правительства страны в ООН, в региональную организацию, к правительствам других стран или как соглашение о статусе пребывания, которое отличает ОПМ от ОУМ.

3. *Соглашения международных организаций (субъектов операции) со странами-участницами операции.* Подобные типовые соглашения разработаны и применяются в ООН, которая располагает целой системой резервных соглашений. Они нужны для то-

Таблица 9

Стадии, виды, типы и формы миротворческой деятельности в конфликтных регионах

Стадии	Виды миротворческой деятельности	Правовой тип	Функц. тип	Конкретные формы и элементы МТО
ПРЕДКОНФЛИКТНОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО	Меры доверия и раннее предупреждение конфликтов	ОПМ	НМТО	Сбор и анализ информации, установление фактов
		ОПМ	ДМТО	Политический диалог международной организации и сторон конфликта
		ОПМ	ДМТО	Дипломатические инициативы, гражданские посреднические миссии
		ОПМ	ДМТО НМТО	Взаимодействие участников операции с НПО и СМИ
	Превентивные международные санкции	ОУМ	ДМТО	Экономические санкции (запрет торговли оружием, арест счетов и пр.)
		ОУМ	ДМТО	Политические санкции (разрыв дипломатических отношений, исключение из международных организаций, ультиматумы)
		ОУМ	ВМТО	Блокада региона
	Превентивные военно-силовые меры	ОПМ ОУМ	ВМТО	Демонстрация военной силы в поддержку политических требований
		ОПМ ОУМ	ВМТО	Пресечение внешнего проникновения (инсургенции) и доставки оружия в регион конфликта
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Разъединяющее развертывание, разъединение позиций сторон, с которых могут начаться провокации и вооруженные силовые действия
	Превентивные гуманитарные меры	ОПМ	ГМТО ПМТО	Частичная эвакуация гражданского населения. Охрана меньшинств, взятие под охрану объектов инфраструктуры (электростанций, аэродромов, госпиталей и др.)
		ОПМ	ГМТО	Продовольственная, медицинская, гуманитарная помощь населению

Продолжение табл. 9

Стадии	Виды миротворческой деятельности	Правовой тип	Функц. тип	Конкретные формы и элементы МТО
КОНФЛИКТНАЯ СТАДИЯ	Меры по локализации конфликта	ОУМ	ВМТО	Режим запрещения авиаполетов в районе конфликта, внешнее блокирование района конфликта
		ОПМ ОУМ	ВМТО	Восстановление нарушенного режима государственных и административных границ
		ОУМ	ВМТО	Контроль и подавление радиоэлектронных коммуникаций
	Защитные и охранные меры	ОПМ ОУМ	ГМТО ВМТО	Создание охраняемых коридоров для доставки гуманитарной помощи
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Защита законных гражданских властей
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Защита от разрушения и повреждения стратегических объектов в районе конфликта
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Защита посреднических, дипломатических, переговорных миссий, медперсонала, представителей международных НПО в районе конфликта
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Обеспечение защиты основных прав человека в районе конфликта
	Военно-силовые меры по прекращению конфликта	ОУМ	ВМТО	Разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований в районе конфликта
		ОУМ	ВМТО	Постадийное разделение враждующих сторон (создание расширяющейся «буферной зоны»)
		ОПМ ОУМ	ВМТО ГМТО	Создание охраняемых «зон безопасности», лагерей для беженцев
		ОПМ ОУМ	ВМТО ПМТО	Насильственная демобилизация, конфискация оружия у населения
		ОПМ ОУМ	ВМТО	Контроль над соблюдением режима прекращения огня

Окончание табл. 9

Стадии	Виды миротворческой деятельности	Правовой тип	Функц. тип	Конкретные формы и элементы МТО
ПОСТКОНФЛИКТНОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО	Меры по восстановлению мирной инфраструктуры		ДМТО	Организация переговоров сторон о прекращении конфликта и постконфликтном устройстве власти
			ДМТО	Обеспечение условий для проведения свободных выборов
			ГМТО ДМТО	Помощь в восстановлении политической, социальной и экономической инфраструктуры
			ГМТО ПМТО	Содействие возвращению беженцев и перемещенных лиц
	Меры по предотвращению возобновления конфликта		ВМТО ДМТО	Содействие реструктурированию вооруженных сил и сил безопасности в регионе в постконфликтный период
			ДМТО	Содействие и контроль передачи политической власти
			ГМТО ДМТО	Поиск и наказание военных преступников, содействие в проведении амнистии, постконфликтной реабилитации

го, чтобы создать правовую основу участия гражданского и военного персонала разной национально-государственной принадлежности в международных действиях за пределами границ тех стран, гражданами которых они являются. Характер и объем соглашений приводит к появлению конкретных коалиций по проведению операций, а также определяет основы и масштабы коллективного финансирования операций.

4. *Договоры и соглашения между сторонами конфликта* (в том числе соглашения о перемирии, о прекращении огня, восстановлении границ, постконфликтном урегулировании, демобилизации вооруженных формирований, проведении свободных выборов, изменении форм национально-государственного устройства и пр.). Собственно, миротворческие операции призваны помочь адекватному и эффективному претворению в жизнь этих соглашений, а международные организации выступают их гарантами, содействуют их выработке и реализации.

В *функциональном аспекте* варьируемыми параметрами операций являются следующие:

— политическое руководство операцией, его характер и структура;

— военное руководство и цепочка командования;

— соотношение и распределение полномочий между гражданским и военным элементами операций;

— конкретный комплекс военно-оперативных и социально-политических задач, решаемых с помощью операции;

— методы комплектования персонала и финансирования операций;

— результативность и эффективность операций.

Организация Объединенных Наций и международные операции в конфликтных регионах

Само понятие операций по поддержанию мира отсутствует в Уставе ООН. Изначально предусматривалась иная задача: применение Советом Безопасности ООН принудительных мер, в том числе использование вооруженных сил, против государства, которое совершило акт агрессии, нарушает мир или создает угрозу миру. В 1946—1949 гг. в кругах ООН прорабатывалась *возможность формирования собственных постоянных вооруженных сил ООН* под командованием Военно-штабного комитета (ВШК) и политического руководства СБ ООН. Однако на практике деятельность ООН по вмешательству в конфликты эволюционировала в другом направлении.

Во-первых, происходило становление *института военных наблюдателей*, которые направлялись от имени международного сообщества в регионы вспыхнувших или потенциальных конфликтов[1]. Две первые миссии военных наблюдателей были посланы в 1948 г. в Палестину и в 1949 г. в район столкновений между Индией и Пакистаном. В соответствии с мандатом они должны были сохранять равноудаленность от конфликтующих сторон и не вмешиваться в противостояние, однако на деле наблюдатель-

[1] По мнению ряда специалистов, прообразом миссий военных наблюдателей явилась созданная СБ ООН уже в 1946 г. Следственная комиссия для расследования положения на северных границах Греции (в связи с утверждениями греческих властей, что северные соседи Греции *способствуют* разжиганию гражданской войны в этой стране).

ные миссии открывали возможности для определенного воздействия на ход событий в конфликтном регионе и направленность постконфликтного урегулирования. В связи с этим наблюдательные миссии были и остаются объектом политического баланса (не случайно западные державы до 1973 г. препятствовали включению наблюдателей от СССР в состав миссий ООН).

Позже подобные миссии ООН направлялись, в частности, в Ливан и Йемен (1963), Афганистан и Пакистан (1988–1990), Анголу (с 1991), Иран и Ирак (1988–1991), Ирак и Кувейт (с 1991 г.), Грузию, на Гаити (с 1993 г.) и в Таджикистан (с 1994 г.).

Во-вторых, в обход ВШК, который так и не начал на деле функционировать из-за противоречий между западными державами и СССР в условиях разворачивающейся холодной войны, устанавливалась практика иных военных операций ООН, чем предусмотренные VII главой ее Устава.

С 1948 г. по инициативе Генерального секретаря ООН Т. Ли Генеральная Ассамблея рассматривала *планы создания полицейских сил ООН* с функциями контроля над соблюдением перемирия в конфликтных регионах, поддержания порядка при проведении электоральных мероприятий под контролем ООН, а также в городах с международным режимом и для охраны выездных миссий и собственности ООН[1].

Впервые войска ООН, предназначенные для операций по поддержанию мира в современном смысле этого термина, именовавшиеся *Чрезвычайными вооруженными силами ООН*, были созданы и направлены в 1956 г. на Ближний Восток в ходе Суэцкого кризиса. Генеральный секретарь ООН Д. Хаммершельд определял эти формирования как полувоенные, примирительные или мирные силы ООН, имеющие право применять оружие лишь для самообороны и по определению и функциям отличающиеся от того типа вооруженных сил ООН для принудительных действий, которые предусматривались VII главой Устава ООН[2].

В ходе Суэцкой операции, а также с направлением войск в Конго (1960–1967) и на Кипр (с 1964 г.) повышалась роль Генерального секретаря ООН как руководителя операций, оттес-

[1] В резолюции IV Сессии ГА ООН была предусмотрена возможность формирования «полевых кадров ООН» с указанными выше функциями.

[2] Д. Хаммершельд в докладе от 6.11.1956 г. однозначно предложил странам ООН не руководствоваться в отношении создаваемых сил «теми требованиями, которые предъявляются к принудительным действиям, предпринимаемым по отношению к какому-либо государству».

нялись ВШК и в значительной мере СБ ООН от их проведения[1].

В 1965 г. ГА ООН учредила *Специальный комитет по операциям по поддержанию мира* в составе представителей 33 государств. Комитет рассматривал правовые и практические аспекты проведения всех миротворческих операций ООН. Особенно острая политическая борьба развернулась по вопросу распределения полномочий в организации и руководстве операциями между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и аппаратом Генерального секретаря ООН. Западные страны проводили линию на принятие основных решений по операциям в обход Совета Безопасности, где СССР обладал правом вето. В 1973 г. в Комитете была достигнута договоренность по закреплению за СБ исключительных прерогатив решения ключевых вопросов в связи с миротворческими операциями. В дальнейшем развитие и совершенствование модели миротворческих операций осуществлялось также в рамках созданного в 1974 г. Комитета по предложениям о пересмотре Устава ООН.

В 1980-е и особенно в 1990-е гг. миротворческая деятельность ООН ощутимо активизировалась. Взамен бездействующего Военно-штабного комитета сложился иной механизм управления операциями — *Департамент миротворческих операций* в составе Секретариата ООН с очень широкими полномочиями[2]. За последние 20 лет произошел заметный сдвиг от «пассивного» к «активному» миротворчеству, расширились функции военного и гражданского персонала операций. Войска стали применять силу не только для самообороны, но и для защиты гражданского населения в очагах конфликтов, обеспечения безопасных условий передачи гуманитарной помощи при военных действиях между сторонами конфликта, а также для «давления на конфликтующие стороны в целях достижения национального примирения более быстрыми темпами, чем те, с которыми они готовы были согласиться».

Таким образом, за первые полвека существования ООН в политической борьбе государств-членов ООН сложилась фактическая доктринальная основа и организационная схема проведения миротворческих операций, которая существенно отличается от

[1] Прецедент был создан принятием решения о направлении Чрезвычайных сил ООН в район Суэцкого кризиса в нарушение Устава ООН, т. е. не по мандату Совета Безопасности ООН, а резолюцией Генеральной Ассамблеи.

[2] Департамент имеет разветвленную структуру, включающую Центр слежения за обстановкой в «горячих точках», региональные отделы Африки, Азии и Ближнего Востока, Европы, Латинской Америки. Возглавляет Департамент заместитель Генерального секретаря ООН, а численность сотрудников, включая военных специалистов, колеблется от 200 до 400 человек.

буквы Устава ООН. При этом арсенал используемых на практике миротворческих средств ООН оказался довольно широким и неравномерно развитым. Наблюдательные и посреднические миссии на основе главы VI Устава, как, впрочем, и принудительные военные действия на основе положений главы VII, хотя и предпринимаются периодически, остаются в численном меньшинстве. В то же время наибольшее практическое распространение получили непосредственно не предусмотренные Уставом военные и полувоенные операции по разъединению и разоружению сторон конфликтов, контролю за прекращением огня и пограничными буферными зонами между враждующими сторонами, а также осуществление полицейских функций в постконфликтный период и пр. (все то, что со времен Хаммершельда называют «несуществующей» промежуточной уставной главой «шесть с половиной»).

При всех успехах и значении собственных миротворческих усилий ООН не стала подлинно универсальным субъектом миротворческой деятельности, который эффективно и оперативно использовался бы мировым сообществом во всех конфликтах, объективно требующих международного вмешательства. ООН на практике проявляет себя не всегда необходимым и почти всегда недостаточным субъектом миротворческого процесса. Обозначилась избирательность ООН в отношении того, в какие конфликты, в каких масштабах и с какими функциями вмешиваться: целый ряд кровопролитных конфликтов последних десятилетий остались за пределами миротворческих усилий ООН.

Доктринальные установки ООН недостаточно мотивируют ее к инициативному воздействию на конфликты, тем более разворачивающиеся не между государствами, а внутри государств, поскольку Устав ООН в целом построен на приоритетах национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Между тем роль и масштаб немеждународных конфликтов в мировом сообществе заметно выросли, подталкивая ООН к постепенному изменению правил и принципов международного вмешательства и разделению функций с государствами и региональными организациями в деле урегулирования конфликтов.

Сильные и слабые стороны миротворчества ОБСЕ

На протяжении последнего десятилетия Россия традиционно рассматривала СБСЕ/ОБСЕ в качестве организации, способной (и призванной) сыграть ключевую роль в организации миро-

творческих усилий регионального и международного сообщества на европейском континенте. Однако в конце 1990-х гг. между Москвой и ОБСЕ явно начали нарастать признаки охлаждения отношений. Они были вызваны как реалистичным осмыслением довольно скромной роли ОБСЕ в ходе организации миротворческих операций 1990-х гг. в бывшей Югославии (роли, несомненно, положительной, однако далеко не центральной, а вспомогательной), так и более прагматическими факторами. Не единожды (особенно начиная с 1998 г.) наблюдатели и структуры ОБСЕ по вопросу обеспечения прав человека в ходе операции в Чечне занимали позицию, которую Москва считала недопустимо жесткой и «интрузивной».

Кризис взаимопонимания в отношениях России и ОБСЕ достиг своего пика на Стамбульском саммите в 1999 г., когда из-за формулировок по «чеченскому вопросу» Президент Б. Н. Ельцин в ходе диалога с западными партнерами фактически поставил под вопрос одобрение и продление Россией адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и, видимо, все будущее отношений Москвы с ОБСЕ. В тот раз компромисс все-таки был достигнут, однако осложнение отношений с ОБСЕ нашло отражение в формулировках новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации, разрабатывавшейся как раз в тот период и принятой в 2000 г. С одной стороны, в Концепции отмечается, что «Россия заинтересована в дальнейшем сбалансированном развитии многофункционального характера Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)». Однако, с другой стороны, постулируется, что «Россия будет решительно противодействовать сужению функций ОБСЕ, в частности попыткам перепрофилировать ее деятельность на постсоветское пространство и Балканы». В целом этот документ, закрепляющий основные приоритеты современной внешней политики страны, отводит ОБСЕ заметно более скромное место в стратегии европейского миротворчества, чем доктринальные разработки предшествующих лет.

В чем «плюсы» и «минусы» ОБСЕ с точки зрения закрепления за ней лидирующей роли в урегулировании конфликтов в Евразии? Следует отдавать себе отчет в том, что СБСЕ/ОБСЕ изначально обладала спецификой, которая затрудняла ее миротворческие возможности.

1. СБСЕ формировалось в 1973—1975 гг. *не как международная организация* в соответствии с международным правом, а как серия конференций и консультаций.

2. Она изначально *не являлась правовым субъектом* в формальном смысле; все обязательства стран в системе ОБСЕ носят не правовой, а лишь политически обязывающий характер.

3. В ОБСЕ *отсутствует формализованное членство* (принадлежность к ее системе обозначается по формуле «государства-участники»), как нет и обязывающих решений и механизма их имплементации.

4. В отличие от ООН в ОБСЕ сложился *механизм принятия решений консенсусом* (лишь в 1990-е гг. иногда стал применяться принцип «консенсус минус один»), что затрудняет принятие жестких решений в неоднозначных ситуациях (к которым, несомненно, относятся случаи разрешения кровопролитных конфликтов).

5. Не следует игнорировать тот факт, что *механизм СБСЕ создавался прежде всего для «оформления» диалога Восток – Запад* в условиях противостояния социальных систем, идеологий и военно-политических блоков, и последнее десятилетие этот механизм значительно запаздывает в адаптации к новым международно-политическим условиям.

Доктринальная основа и организационная сторона миротворческого арсенала СБСЕ/ОБСЕ складывались постепенно. Принятая в ноябре 1990 г. Парижская хартия СБСЕ сделала важный шаг от прежнего чисто консультативного подхода к обсуждению кризисных ситуаций в сторону подготовки совместных действий стран-участниц. В частности, в Вене создавался *Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов*, который впоследствии был задействован при организации миссий СБСЕ/ОБСЕ в конфликтных регионах[1].

Задача разработки правил участия СБСЕ в миротворческих операциях впервые была поставлена в Праге в январе 1992 г. на встрече Совета СБСЕ[2]. Реализуя эту установку, на Хельсинской встрече глав государств СБСЕ 9—10 июля 1992 г. страны-участницы «провозгласили свое понимание того, что *СБСЕ является региональным соглашением в смысле Главы VIII Устава ООН*». Тем самым были предприняты правовые меры (аналогичным об-

[1] К сожалению, после 10 лет существования Центр СБСЕ по предотвращению конфликтов эволюционировал скорее в направлении информцентра по мониторингу конфликтных ситуаций, но не стал практическим центром по подготовке операций и миссий ОБСЕ по разрешению конфликтов.

[2] Именно на этом заседании и в данной связи был впервые провозглашен принцип «*консенсус минус один*», т. е. приемлемость акций в сфере защиты прав человека, предпринимаемых «в отсутствие согласия со стороны государства, которое затрагивается данным решением, в случаях ясных, крупных и неисправленных нарушений им соответствующих обязательств СБСЕ».

разом в 1994 г. поступило и СНГ), являющиеся необходимым предварительным условием осуществления региональных миротворческих операций от имени организации.

Неудачная (с точки зрения России) страница в истории СБСЕ/ОБСЕ связана с формированием мандата на проведение полномасштабной операции СБСЕ по поддержанию мира в Нагорном Карабахе (1993). Решение предполагало поэтапное направление сначала 200, затем 400, затем до 600 военных наблюдателей СБСЕ в Карабах для разъединения враждующих сторон.

Полномасштабная операция СБСЕ в «классическом» формате поддержания мира не удалась в силу ряда причин, среди которых: обострение враждебности в регионе конфликта, замедленность подготовки, затяжки с финансированием и выделением контингентов. Но основной причиной следует признать излишний «классицизм» самóй доктринальной схемы миротворческих операций, принятой СБСЕ, который «обездвиживал» организацию каждый раз, когда реальные условия в регионе конфликта отличались от «идеальных», закрепленных как принципы миротворчества СБСЕ.

Ограничительные условия, принятые в СБСЕ/ОБСЕ, в целом довольно точно соответствуют принципам поддержания (уже достигнутого) мира в смысле главы VI Устава ООН, однако показывают, как лимитирована была бы способность ООН действовать в конфликтных регионах, если бы на практике «седьмая» и фактически сложившаяся «шестая с половиной» главы не применялись.

Суммировать доктринальные принципы подхода ОБСЕ к проведению миротворческих операций в конфликтных регионах можно следующим образом.

Критики называют миротворческую схему ОБСЕ «мягким миротворчеством». В то же время у нее есть определенные преимущества с точки зрения проведения региональных миротворческих действий.

1. *Универсальный* (в масштабах региона) *характер представительства* государств.

2. Сложившийся политический имидж организации как относительно *беспристрастной.*

3. Наличие у ОБСЕ не подвергаемого в настоящее время сомнению *права* региональной организации *формировать собственные мандаты* на проведение операций по поддержанию мира и самостоятельно проводить их.

4. Признание за ОБСЕ *права делегировать полномочия* по проведению операций другим региональным организациям и группам государств.

Таблица 10

Доктринальные принципы подхода ОБСЕ к проведению миротворческих операций в конфликтных регионах

Политическое решение об операции (мандат)	Собственное решение (политический мандат регионального соглашения) или решение ООН
Субъект проведения операции	*Ad hoc* коалиция стран-участниц ОБСЕ или Организация в целом
Зона ответственности	Фактически (хотя и не доктринально) ограничена территорией стран-участниц
Принцип принятия решений	Консенсус. Допустим также «консенсус минус один», но только для операций без элементов принудительных действий
Проведенные операции	Наблюдательные миссии (или представители) и миссии по сбору фактов: Косово, Саняк и Воеводина (1992—1993), Скопье (1992), Грузия (с 1992 г.), Эстония (1993), Латвия (1993), Молдавия (с 1993 г.), Таджикистан (1993), РФ/Чечня (1996, 1999—2000). Операция по поддержанию мира в Нагорном Карабахе (1993 г., не удалось развернуть). Организация выборов в Боснии и Герцеговине (до 30 локальных миссий в 1995—1996 гг.). Мониторинг выработки многосторонних мирных соглашений в Таджикистане (1997). Мониторинг, позже постконфликтное урегулирование в Союзной Республике Югославии, в частности в Косово (с 1999 г.). Мониторинг конфликта на территории Македонии (2001)
Виды операций	Наблюдение за выполнением соглашений о перемирии и прекращении огня («поддержание мира»), сбор фактов о конфликте и ситуации с правами человека в регионах конфликтов; содействие организации переговоров конфликтующих сторон, посредничество; гуманитарная помощь и обеспечение условий для ее оказания; содействие беженцам
Особенности подхода к операциям	Акцент на политической и гуманитарной, а не военной стороне операций. Принципиальный отказ от применения элементов принудительных действий. Подчеркнутая равноудаленность от сторон конфликта и использование персонала из стран, отдаленных от очага конфликта

5. Полное *признание* и *подтверждение полномочий и миротворческих функций ОБСЕ* со стороны ООН, частично взаимодополняющий характер миссий двух этих организаций.

6. Наличие у ОБСЕ (в том числе в силу универсальности регионального членства, а также устоявшейся десятилетиями системы отслеживания состояния прав человека и конфликтного потенциала) широких *возможностей раннего выявления конфликтогенных ситуаций.*

7. *Высокий уровень межправительственных связей*, прямой выход структур ОБСЕ на глав государств, правительств, официальные круги всех государств региона.

Практика последнего десятилетия деятельности СБСЕ/ОБСЕ (на протяжении которого она в значительной мере концентрировала свои усилия на конфликтном урегулировании) показала, что ОБСЕ, как правило, не может быть основным и тем более единственным организатором миротворческой деятельности в конфликтных регионах Евразии. Вместе с тем в плеяде иных международных органов, действующих в евразийских конфликтах (ООН, ЕС, НАТО, Совет Европы, СНГ и др.), ОБСЕ закрепила за собой роль эффективного организатора конфликтного мониторинга, переговорного посредничества и особенно постконфликтного урегулирования для создания демократических политических механизмов в конфликтных государствах и регионах.

Перечисленные факторы делают ОБСЕ одним из важнейших, хотя пока далеко не адекватно реализованных, ресурсов регионального миротворчества.

Миротворческие функции других региональных организаций

Устав ООН (прежде всего глава VIII), другие положения и принципы современного международного права признают возможность использования региональных органов и соглашений для урегулирования конфликтов и поддержания мира и стабильности в том или ином регионе.

Традиционно региональными организациями в смысле главы VIII Устава ООН считались континентальные межгосударственные объединения типа Организации американских государств (ОАГ), Организации африканского единства (ОАЕ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ).

Содружество независимых государств (СНГ) было признано ООН в качестве региональной организации (резолюция ГА ООН от 24 марта 1994 г.), правда, с оговорками со стороны ряда скандинавских и западноевропейских стран, отрицающими право СНГ (вообще-то вытекающее из статуса региональной межгосударственной организации) самостоятельно проводить операции по поддержанию мира на территориях стран-участниц[1]. В 2003 г. шесть государств СНГ, образовавшие ранее Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), также подали заявку в ООН о признании полномочий ОДКБ как региональной организации безопасности.

Россия имеет все основания добиваться полного признания СНГ и ОДКБ в качестве *самостоятельных региональных межгосударственных организаций*, подпадающих под положения главы VIII Устава ООН со всеми вытекающими из этого статуса последствиями, в том числе относительно права использования вооруженных сил для предотвращения и прекращения вооруженных конфликтов в этом регионе.

Не все международные организации стремятся к признанию за ними прав региональных соглашений. Следует, например, отметить, что в НАТО ее статус как региональной организации в смысле главы VIII Устава ООН отрицается. Стратеги НАТО подчеркивают ее статус как организации коллективной обороны определенной группы стран, а не коллективной безопасности региона, т. е. не берутся за функции политического урегулирования и предотвращения конфликтов.

Таким образом, в последнее десятилетие обозначилась тенденция к усилению роли региональных организаций в миротворчестве, в том числе в проведении миротворческих операций — как самостоятельных, так и в сотрудничестве с ООН. Ряд организаций, такие как ОБСЕ, НАТО, ЕС/ЗЕС, ОАЕ, ЭСЗАГ, ЮАСР, АСЕАН, ОАГ, СНГ, ОДКБ, сформировали (удачно или неудачно, полностью или частично) собственные концепции миротворчества в конфликтных регионах и доктрины такого рода операций, а большинство из упомянутых десяти организаций осуществили их на практике.

---

[1] Устав ООН не допускает применения региональными органами принудительных силовых действий по отношению к государствам без полномочий от СБ ООН. В то же время миротворческие операции в формате поддержания мира и весь комплекс мер в соответствии с главой VI Устава могут применяться региональными организациями самостоятельно, не требуя санкции СБ.

Таблица 11

Доктрина и практика операций СНГ в конфликтных районах

Политическое решение об операции (мандат)	Собственное решение Совета глав государств СНГ. Доктринально предусматривается также возможность действия по мандату ООН
Принцип принятия решений	«Мягкий» консенсус или «консенсус заинтересованных стран», при котором некоторые государства-члены СНГ не участвуют в соглашении об операции, но и не блокируют ее
Субъект проведения операции	*Ad hoc* коалиции из ряда государств-членов СНГ. Допускается участие негосударственных субъектов сторон конфликта (например, политических и военных сил Абхазии)
Проведенные операции	Операция Коллективных миротворческих сил в Таджикистане (с 1992 по 2000 г.); операция в Грузии/Абхазии (с 1994 г.)
Виды операций и решаемые задачи	Локализация конфликта, охрана границ в регионе конфликта. Разъединение враждующих сторон, создание условий для переговоров и политического урегулирования. Разоружение незаконных военных формирований. Охрана коммуникаций, транспортной и индустриальной инфраструктуры в регионе конфликта. Создание условий для доставки гуманитарной помощи
Финансирование	Преимущественно за счет бюджета России с нерегулярными вкладами отдельных стран СНГ
Командование и субординация	Политическая субординация Совету глав государств СНГ. (Доктринально предусмотренная субординация Совету коллективной безопасности в соответствии с Договором о коллективной безопасности после выхода Грузии и Узбекистана из ДКБ в 1999 г. пересмотрена и де-факто прекращена.) Возможна субординация политическим органам регионального урегулирования, создаваемым *ad hoc*. Военная субординация международному Штабу по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ (ШКВС)
Взаимодействие с ООН	Косвенное. Ведется общее информирование Генерального секретаря ООН о ходе операций. Наблюдательные миссии ООН в тех же регионах работают самостоятельно и отдельно, без оперативного взаимодействия с силами СНГ
Зона ответственности	Формально территория стран-участниц Содружества. Допускается превентивное распространение элементов операций на прилегающие территории

Окончание табл. 11

Особенности подхода к операциям	Не соблюдается принцип рекрутирования контингентов из стран, не имеющих интересов в регионах конфликта. Задействуются воинские формирования самих конфликтующих сторон, в том числе негосударственных субъектов — участников конфликта. В операциях участвуют и контингенты, подчиненные не международному командованию, а только ГШ ВС РФ и Федеральной пограничной службе РФ (сейчас — Пограничная служба ФСБ России). В операциях, трактуемых в целом как операции по поддержанию мира (ОПМ, *peacekeeping*), присутствуют отдельные элементы принудительных действий. Взаимодействие военных структур с политическими (СГГ, СМО, СМИД СНГ) осуществляется в непостоянном «пунктирном» режиме в силу специфики политической организации СНГ

Таблица 12

Самостоятельные миротворческие операции региональных организаций и операции в сотрудничестве с ООН

Организация африканского единства (ОАЕ/OAU)	Чад (1981—1982 гг., попытка создания Межафриканских миротворческих сил 6 стран; реально предоставили контингенты 3 страны). Конго (1993 г., посредническая миссия). Того (1993 г., миссия помощи в проведении выборов). Центрально-Африканская Республика (1997 г., вооруженный контингент из представителей 7 стран, миссия по воплощению мирного соглашения). Сомали (1997 г., миссия по достижению соглашения о национальном примирении). Руанда (1996—1997 гг., миссия по содействию примирению и обеспечению условий для доставки и распространения гуманитарной помощи)
Экономическое сообщество Западно-Африканских государств (ЭСЗАГ/ECOWAS)	Либерия и Сьерра-Леоне (1990—1993)
Южно-Африканское сообщество развития (ЮАСР/SADC)	Зимбабве (1997 г., военные учения 9 африканских стран по взаимодействию в миротворческих операциях)

Окончание табл. 12

Организация американских государств (ОАГ/OAS)	Гренада (1983 г., Вооруженные силы США по мандату ОАГ). Гаити (1991 г., переговорная миссия ОАГ; 1993 г., совместная миссия ОАГ/ООН, включавшая военный компонент)
Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН/ASEAN)	Камбоджа (с 1992 г., помощь в выработке и реализации Парижских мирных соглашений и проведении выборов)
Европейский Союз (ЕС/EU)	Конго (2003), Босния и Герцеговина (полицейские силы с 2003 г. приняли «эстафету» у сил НАТО)
Содружество независимых государств (СНГ)	Таджикистан (с 1992 по 2001 г., Коллективные миротворческие силы СНГ в составе контингентов и представителей 5, затем 4 государств по мандату СНГ при лидирующей роли ВС России). Грузия/Абхазия (с 1994 г., Вооруженные силы России по мандату СНГ)

Таблица 13

Операции с элементами принудительных действий по мандату ООН силами отдельных государств или коалиций*

Корея	1950 г., при лидерстве США и политическом сопротивлении СССР
Ирак/Кувейт	1991 г., операция «Буря в пустыне» при лидерстве США
Сомали	1992—1993 гг., военный контингент США по просьбе ООН
Руанда	С 1993 г., при лидерстве ОАЕ
Центрально-Африканская Республика	1997 г., контингенты 7 африканских государств при лидерстве ОАЕ
Босния и Герцеговина	С 1995 г., контингенты 22 государств, при лидерстве НАТО
Албания	1997 г., при лидерстве НАТО
Восточный Тимор	1999 г., при лидерстве Австралии
Афганистан	С 2002 г., сначала при лидерстве США, а с 2003 г. при лидерстве НАТО

*ООН определяет политическую направленность операции, но не командует ею в военном отношении, не финансирует ее (или лишь дополнительно финансирует); весь контроль и ответственность — на государствах-членах коалиций.

Комплекс операций по установлению и поддержанию мира в бывшей Югославии и участие в них России

На различных территориях и землях (Босния и Герцеговина, Хорватия, Восточная Славония, Союзная Республика Югославия, Македония, Албания, примыкающая акватория Адриатики и др.) с 1992 г. развернулся целый комплекс операций, в которых приняли участие ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС, ЗЕС, а также целый ряд стран в качестве участников коалиций по проведению отдельных действий.

При этом ряд операций имел принудительный характер (морская и воздушная блокада части территории бывшей Югославии, отдельные компоненты операции в Албании, воздушная операция давления на Белград и т. д.). Другая часть операций была связана с предупредительным развертыванием (Македония). Были и операции и их отдельные компоненты, которые соответствуют «классическому» пониманию миротворчества (например, пост-Дейтонская организация выборов в Боснии и Герцеговине под международным контролем и др.). Не все из этих акций проводились собственно ООН (роль ОБСЕ, НАТО и ЗЕС была решающей в отдельных операциях), а некоторые (воздушная операция оказания давления на власти СРЮ) и вовсе не имели мандата ООН. В целом комплекс операций в бывшей Югославии и Албании внес немало новшеств и изменений в практику миротворчества ООН.

Политические претензии к действиям НАТО в бывшей Югославии можно суммировать следующим образом.

1. Альянс нарушил Устав ООН, начав *операцию принудительного характера* на территории суверенного государства вопреки воле законно избранного правительства страны и *без мандата* СБ ООН.

2. Операция производилась *вне зоны непосредственной ответственности НАТО*, ограниченной, в соответствии с Вашингтонским договором 1949 г., территорией стран-участниц.

3. Операция представляла собой *превышение пределов необходимого применения силы*, поскольку не все каналы политического воздействия были исчерпаны.

4. Операция *нарушает прерогативы региональных организаций*:

а) ОБСЕ как ведущая региональная организация коллективной безопасности была оттеснена НАТО и мандат ОБСЕ также отсутствовал;

б) собственно НАТО никогда не признавала себя (и не признавалась ООН) региональной организацией безопасности;

в) операции с элементами принудительных действий (бомбардировки и блокада) относятся к исключительной юрисдикции СБ ООН, а не региональных организаций и соглашений.

5. Операция спорна в плане придания ей статуса «гуманитарно мотивированного вмешательства», ибо факт геноцида албанского населения Косово (который мог бы быть основанием для такого вмешательства) не был зафиксирован и подтвержден ООН или ОБСЕ, а потоки беженцев из Косово после начала вмешательства (бомбардировок) заметно превысили потоки беженцев до операции.

6. НАТО и западные державы создали опасный прецедент, открыто проигнорировав протесты России и позицию таких держав, как Китай и Индия, которые, среди других, высказались в ООН против силового вмешательства.

При этом очевидно, что РФ реагировала не только и не столько на события в самой бывшей Югославии (хотя противодействие бомбардировкам было последовательным и поддерживалось общественным мнением внутри нашей страны), сколько на вытеснение России из процесса принятия кардинальных решений по проблемам общеевропейской безопасности (к которым, несомненно, относилось решение о бомбардировках югославской территории).

Следует реалистично осознавать, что российское руководство не отстранялось от применения военной силы в югославском конфликте вообще и признания необходимости принудительных действий, в том числе в отношении правительства С. Милошевича, в частности. Политическая проблема состояла прежде всего в нарушении Североатлантическим альянсом (и руководством ряда западных держав) правил и процедур принятия решений по вопросам применения силы в международном сообществе.

Некоторые *уроки комплекса операций в бывшей Югославии* могут быть суммированы следующим образом.

1. Наметилась определенная «специализация» различных международных организаций в проведении операций в конфликтных регионах. ООН не справляется в современных условиях с организацией силовых операций по установлению мира (принуждению к миру), если конфликт имеет масштаб реальной гражданской войны. Для этого нужна «сработавшаяся» интегрированная военная организация. Привлечение НАТО оценивается

в кругах ООН в целом как эффективное и, видимо, будет практиковаться дальше при наличии консенсуса в рядах НАТО. ЗЕС не смог эффективно зарекомендовать себя даже в «тепличных» условиях проведения элементов операций под прикрытием НАТО. ОБСЕ квалифицированно проводит мероприятия по восстановлению политической инфраструктуры и проведению свободных выборов в конфликтных регионах. ООН же обеспечивает общее политическое согласование интересов держав по поводу конфликта и вмешательства в него, причем эта функция приобретает все большее значение.

2. Югославия продемонстрировала как этапы расстройства взаимодействия между организациями международного сообщества (ООН, ОБСЕ) и великими державами (впервые это произошло во время заключения Дейтонских соглашений по Боснии и Герцеговине вне ООН и ОБСЕ, во второй раз — в период разворачивания действий НАТО вопреки позиции ряда государств), так и этапы их слаженного взаимодействия. Опыт показывает, что по-прежнему в международном сообществе позитивное вовлечение ООН, ОБСЕ, других многосторонних механизмов в процесс миротворчества не может быть заменено волей и силой отдельных держав. Международное сообщество продолжает считать нормой совместное действие «великих держав» и «великих организаций», а не их противопоставление своих усилий друг другу.

3. В качестве относительно новой формулы взаимодействия развивается (и, видимо, будет расширяться в дальнейшем) практика передачи Объединенными нациями операций создаваемым *ad hoc* коалициям держав. России целесообразно развивать практику участия в подобных коалициях и применять ее для развития такого же подхода в миротворчестве в СНГ.

4. Операции в бывшей Югославии показали необходимость (и возможность) тесного политического взаимодействия широких групп держав в режиме реального времени разворачивающегося конфликта (речь идет не только об относительно успешном поддержании консенсуса в неоднозначных условиях странами НАТО, но и о практике согласования решений в *ad hoc* коалициях стран, осуществлявших операции в Боснии и Герцеговине, Албании, Косово). Это — важный пример для России, которой необходимо шире задействовать механизмы политических консультаций и поддержания консенсуса среди государств СНГ — участников операций на территории Содружества.

Литература

Егоров С. А. Актуальные проблемы права вооруженных конфликтов. Учеб. пособие. – М., 2000.

Ответственность по защите (Responsibility to Protect). Доклад Международной комиссии по проблемам вмешательства и государственного суверенитета (комиссии Санун-Эванса). – Оттава, 2001.

Предупреждение конфликтов или интервенция // Internationale Politik. Спец. выпуск журнала на рус. яз. – 2002. – № 11–12.

Шмитт М. Борьба с терроризмом и применение силы с точки зрения международного права // Монография № 5 Центра им. Маршалла. – Гармиш Партенкирхен, 2003.

Handbook on UN Peace Operations. The Henry L. Stimson Center. – Wash. DC, 2001.

Preemptive Military Action and Legitimate use of Force. Materials of 11th European Security Forum (CEPS-IISS). – Brussels, 2003.

Pugwash Study Group on Intervention, Sovereignty and International security. – Pugwash Occasional Papers, 2000, February.

Глава 17

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦИВИЛИЗАЦИЙ И КУЛЬТУР В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

В. М. Сергеев

Значение различий в культуре для международных отношений и мировой политики

Существенные культурные различия между социальными общностями – очевидный факт. Язык, облик, особенности поведения людей в частной и в публичной жизни, архитектура, живопись и многое другое составляют культуру общества. Какова же роль этих различий в международных отношениях и мировой политике?

Необходимость учета специфики мышления и поведения людей, принадлежащих к иной культуре, вряд ли вызывала когда-либо сомнение в среде практиков-дипломатов и бизнесменов. Но среди исследователей международных отношений мнения разделились. В 1950–1970-е гг., преимущественно в США, значительная часть специалистов в данной области предпочитала строить теоретические модели, игнорируя факторы культуры ра-

ди идеи *универсальной рациональности*, т. е. представления, согласно которому существует общечеловеческая логика рационального выбора, — человек ведет себя таким образом, чтобы максимизировать *полезность*, получаемую в результате принятия решения.

Новые подходы, связанные с осознанием фундаментальной роли культурной неоднородности международного сообщества в мировой политике, возникли в начале 1990-х гг., причем во многом из-за крушения коммунистических режимов в Восточной Европе, быстрого роста числа этнических и религиозных конфликтов не только на территориях бывших соцстран, но и в Азии, Африке, преимущественно на землях прежних империй и колониальных владений. Эти дискуссии особенно усилились в связи с событиями 11 сентября 2001 г., которые у многих породили ощущение, что мир входит в фазу «столкновения цивилизаций».

Становление иных политических систем, импорт институтов и форм хозяйствования, появление глобальных информационных сетей заставили людей, прежде всего политиков и экспертов, совершенно по-новому посмотреть на роль культурных факторов в жизни общества и во взаимодействии между государствами. В последнее десятилетие XX в. восприятие и учет функций культуры в мировой политике превратились, без преувеличения, в серьезный вызов для политиков, дипломатов, научного сообщества в целом. Этот вызов во многом формирует понимание таких проблем, как взаимоотношения Севера и Юга, трансформация политических систем и экономических институтов в переходных обществах, фактор ислама в мировой политике.

Вместе с тем вряд ли можно сказать, что проблема роли культуры в политике сама по себе нова. Для прояснения причин современного «культурного кризиса» в теории международных отношений и мировой политике нужно обратиться к *истории вопроса*.

В наиболее общей форме культуру можно определить как совокупность знаний и представлений о мире, разделяемых членами некоего сообщества.

Сразу же следует оговорить тот факт, что культура в качестве термина может применяться в двух смыслах — оценочном и дескриптивном. В оценочном значении о ней говорят в случае сравнения *уровней культур*, т. е. объема знаний, которыми обладают общества или их отдельные представители. В дескриптивном смысле представления о культуре используются тогда, когда говорят о фактическом несовпадении знаний и представлений о

мире в различных обществах, безотносительно к их объему. Сейчас признание равноценности неодинаковых культур — одно из базисных положений в деятельности мирового сообщества, и в дальнейшем понятие культуры будет применяться преимущественно в дескриптивном плане.

Вполне очевидно, что степень различия между культурами человеческих сообществ может значительно варьироваться. Существуют различия в культуре между Северной и Южной Италией, но они меньше, чем несходство культур Италии и Польши. В свою очередь, различие между культурами этих названных европейских католических стран меньше, чем разница между их культурами и, например, культурой Марокко. Общества с относительно небольшими культурными различиями можно — в целях классификации — агрегировать в более крупные единицы. Иерархия культурных различий должна иметь какой-то предел сверху, а значит, существуют самые крупные культурные общности, интегрировать которые способно только представление о *мировой культуре*, — такие макрокультуры принято называть цивилизациями. Исследователи расходятся в оценке количества нынешних цивилизаций, но более или менее общепринятым является представление о наличии следующих цивилизаций: евроатлантической (христианской), исламской, индуистской, буддийской и конфуцианской. Нетрудно заметить, что эта классификация цивилизаций основана на религиозных признаках. Возможны и другие систематизации, выделяющие в качестве отдельных цивилизаций латиноамериканскую и африканскую.

Другое измерение, важное с точки зрения анализа культурных отличий, — временно́е. Культура каждого из человеческих сообществ со временем меняется, и в некоторых случаях эти изменения могут иметь «качественный», а не количественный характер (например, изобретение письменности, позволяющее фиксировать историю общества, или переход от магии к религии). В таком случае стоит говорить о «фазах развития» культуры. Если учесть тот факт, что разнообразные общества эти фазы проходят не синхронно, то временно́е измерение способно трансформироваться в «пространственные измерения», а значит, вполне вероятно синхронное существование обществ, находящихся в разных фазах развития. Здесь естественно возникает вопрос о том, как взаимодействуют между собой общества, находящиеся в различных фазах культурной эволюции.

Выделение Современности, или Модерна, в качестве одной из подобных фаз, а также в качестве оппозиции традиционному об-

ществу немедленно ведет к проблеме модернизации традиционных обществ — одной из центральных для нынешней теории международных отношений.

С фиксацией неравномерности развития культуры связана и важная дихотомия «центр — периферия», в соответствии с которой центром считаются общества и территории в более продвинутой фазе развития, а периферией — общества и территории в менее продвинутой фазе.

С обнаружением какой-либо пространственной неоднородности в описании сосуществующих человеческих сообществ немедленно возникает вопрос о ее роли в динамике взаимодействия этих сообществ. Неоднородности в военной мощи, экономическом развитии, демографическом потенциале и т. п. естественным образом проецируются на отношения между человеческими сообществами и, следовательно, на международные отношения и мировую политику.

Культурная неоднородность сообществ обладает аналогичной проекцией; например, тот факт, что границы национальных культур не совпадают с государственными, — одна из наиболее серьезных причин конфликтов между странами. По-видимому, не меньшее значение способны иметь и «цивилизационные разломы», хотя, как правило, цивилизации являются более крупными единицами, чем нации. Столь же важными могут оказаться границы между «модернизированными» и «традиционными» обществами или рубеж между центром и периферией.

Следовательно, изучая международные отношения и мировую политику, мы вынуждены обращать внимание на культурные и цивилизационные различия между человеческими сообществами ради понимания того, как они влияют на политику отдельных государств, на функционирование неправительственных и международных организаций, на общественное мнение и массовое поведение.

Зарождение интереса к роли культур и цивилизаций в мировой истории и политике

Возникновение интереса в Новое время к проблемам культуры и цивилизации как средствам изучения жизни общества обычно связывают с именем итальянского мыслителя Джамбаттисты Вико, сформулировавшего свои взгляды в книге «Основания новой науки об общей природе наций» (1725). В отличие от большинства просветителей, основавших свои идеи постоян-

ного общественного прогресса на «универсальной рациональности», т. е. на абсолютном господстве всеобщих законов логики, а также на отношении к религии и укоренившимся обычаям как к пережиткам, которые должно преодолеть для построения общества на основе законов «универсального разума», Вико весьма чутко относился к верованиям и обычаям народов. Он не считал возможным пренебрегать реальным состоянием социума и отвергал мысль о «непрерывном поступательном прогрессе» в пользу идеи «круговорота», в процессе которого культура дряхлеет, и этот процесс снова и снова повторяется и приводит к смене периодов культурного подъема и «нового варварства».

Сама по себе идея круговорота культуры уже во времена Вико не была новой — сходные представления можно найти и у Платона, и у Полибия. Существеннее была оппозиция Вико по отношению к прогрессистскому оптимизму просветителей-рационалистов.

Важнейшее положение теории Вико — утверждение о «сделанности» истины как в математике, так и в социальной практике, что, по его мнению, отделяло математику и общественные науки от физики. Этот конструктивистский взгляд на общество, ведущий к признанию особой роли культуры в социальных исследованиях, привлек внимание к трудам Вико таких известных современных исследователей в области политической теории, как И. Берлин, Ю. Хабермас, Х. Алкер, рационализировавших некоторые идеи мыслителя Нового времени в дебатах о социальном конструктивизме в противоположность «реализму». У Вико человеческая история оказывается «сделанной» (сконструированной), что дает людям возможность понять ее лучше, чем окружающую их природу.

В направлении, близком к некоторым идеям Вико, развивал свои исследования глобальной истории протестантский пастор Иоганн Готфрид Гердер, чей основной труд «Идеи к философии истории человечества» (1784—1791) отразил его взгляды на человеческое общество как на органическое целое. Гердер рассматривал человеческую энергию в качестве главной движущей силы истории, а термин «цивилизация» понимал преимущественно в оценочном смысле. В то же время ученый отчетливо видел различия между древними цивилизациями, формирование которых, по его мнению, зависело как от унаследованной традиции, так и от «почвы», влиявшей на характер цивилизации. При этом Гердер придерживался просветительской точки зрения на поступательный прогресс истории, одновременно отметив «уста-

лость от порядка» в качестве причины падения цивилизаций прошлого.

Радикальный шаг в переосмыслении роли культуры и цивилизации в мировой истории сделал русский мыслитель Н. Я. Данилевский. В его главном труде «Россия и Европа» (1869) по-новому был поставлен вопрос о соотношении мировой истории и истории отдельных цивилизаций. Данилевский ясно и последовательно ввел в исторический анализ биологическую метафору жизни. История цивилизаций для него — это история рождения, жизни и смерти организмов. Для Данилевского народ составляет основу государства, а своеобразие жизни народа, т. е. его культура, определяет характер государства. Он отмечал также, что нации не являются абсолютными, отграниченными от других наций индивидуальностями. Между группами наций могут существовать связи, приводящие к образованию форм сотрудничества, — союзов, федераций; при этом возникают общности, характеризующиеся как цивилизации. Каждая из них обладает определенным характером или типом. Он складывается в процессе исторического формирования цивилизации, в котором особая роль отведена религии. Данилевский предлагал подойти к историческому процессу примерно так, как подходят в эволюционной биологии к изучению развития видов, — вначале создать классификацию типов обществ, а затем проследить эволюцию каждого из них в предположении, что ее причиной являются взаимодействие и соперничество на мировой арене. Основной целью Данилевского была аргументация в пользу существования славянской цивилизации как отдельной социальной общности в противовес романо-германской цивилизации Европы. В этом отношении Данилевский — предтеча русских «евразийцев» 1920-х гг. и таких социальных мыслителей, как Л. Н. Гумилев.

Принимая подобный взгляд на историю, нетрудно прийти к выводу, что мировая политика является процессом конкуренции цивилизаций, борющихся за место на Земле. Именно этот взгляд последовательно развивал Освальд Шпенглер, который довел до предела биологическую метафору «жизни» при описании эволюции человеческих сообществ. Культура общества представлялась ему абсолютным органическим единством, выведенным из одного доминирующего принципа: в Древнем Египте — из ощущения времени, в современной западной цивилизации — из «фаустианской души», т. е. стремления овладеть миром через знание, и т. д. Для Шпенглера характерна идея о замкнутости и непроницаемо-

сти культур, каждая из которых проходит цикл развития — рождение, расцвет, упадок, смерть. При этом он вводит оценочное противопоставление цивилизации и культуры: цивилизация – это культура, лишенная жизненных сил, выхолощенная, умирающая, где место творчества занимает «политика», а органическая жизнь заменяется механическим функционированием. Значимой особенностью культуры, по Шпенглеру, является ее «тотальность»: все, что производит данное общество (политика, бизнес, банковское дело, способы военной организации), есть культура, а следовательно, все выводится из одного базисного принципа, определяющего ее развитие. Важнейший вывод Шпенглера, сделавший его книгу «Закат Европы»[1] (1918—1922) бестселлером, — утверждение о переходе Запада в фазу «цивилизации», что свидетельствует о его близкой смерти.

Под сильным влиянием Шпенглера написан грандиозный труд британского историка Арнольда Тойнби «Исследование истории»[2] (1934—1961). Этот ученый также рассматривал мировую историю как историю развития отдельных цивилизаций. Он применил ту же биологическую метафору, что и Данилевский со Шпенглером: каждая цивилизация проходит в своем развитии четыре фазы: возникновение, рост, надлом, разложение. На время написания книги Тойнби насчитал в современном ему мире пять цивилизаций — западную, исламскую, русскую, индийскую, китайскую. В процессе своей работы ученый изменил первоначальную — очень жесткую — концепцию, а в конце жизни сделал больший упор на взаимодействие и взаимовлияние цивилизаций, элементы наследования живущими цивилизациями опыта исчезнувших. Тойнби считал цивилизацию созданием «творческого меньшинства» и скептически относился к возможностям участия в цивилизационном творчестве основной массы населения. Он довольно детально изучал механизмы цивилизационного творчества, анализируя деятельность основателей цивилизации и обращая особое внимание на механизм «ухода — возврата», т. е. на необходимость временной изоляции творца раньше, чем он вернется в общество с готовым учением. Ученый также подробно исследовал причины надлома, основа которого представлялась ему двойственной: внутренняя стагна-

[1] Не совсем точный перевод на русский язык немецкого названия этой книги («*Der Untergang des Abendlandes*») — правильнее «Закат западных стран».

[2] «*A Study of History*»; в русском сокращенном переводе — «Постижение истории».

ция в комбинации с давлением «внешней» реальности, преобразующей в очевидность неадекватность консервативных установок. С точки зрения Тойнби, цивилизации — основные актеры в драме мировой истории; и политика, и судьба цивилизаций имеют для мировых процессов большее значение, чем судьба и взаимодействие отдельных государств. Время жизни цивилизаций — это «макровремя», для которого отдельные судьбы наций значимы лишь с точки зрения перехода цивилизации из одной стадии развития в другую. Так, внутрицивилизационные конфликты могут вызвать надлом и разложение, но судьба цивилизации в целом — более масштабное явление, чем частный конфликт наций.

В современном дискурсе о мировой политике и международных отношениях идеи цивилизационной эволюции имеют большое значение. Однако у этой концепции есть ряд слабых сторон. Никто из ведущих теоретиков цивилизационной эволюции так и не смог дать точных критериев определения цивилизации как целого и отдельных фаз ее развития. Во многих случаях впечатляющая метафорика позволяет интерпретировать конкретные процессы и явления мировой политики в прямо противоположных смыслах. Например, стали ли события 1950—1960-х гг. в КНР надломом и, может быть, разложением китайской цивилизации или были лишь началом новой фазы расцвета (XXI в. — век Китая)? Являлся ли экстраординарный успех Японии в 1950—1980-х гг. отправной точкой «тихоокеанской эпохи» в мировой политике или началом конца японской цивилизации, ломающейся под массированным воздействием западного образа жизни?

Неоперационализируемость холистских представлений, порождаемых биологической метафорой, открывает простор для журналистских спекуляций и создания мифов в СМИ (ср. «тихоокеанское чудо» и концепция «тигров» Восточной Азии в 1980-е гг., «азиатский финансовый кризис» 1997—1998 гг.), но дает явно недостаточно средств для научного анализа цивилизационной эволюции.

«Осевое время» и концепция Модерна в мировой политике

Известны многие попытки периодизации мировой истории. Самая распространенная из них, до сих пор являющаяся основой периодизации исторических дисциплин в высшей школе, — это следующая последовательность: Античность — Средние века —

Возрождение — Новое время. Данная периодизация продолжает широко использоваться, несмотря на ее очевидную европоцентричность. Действительно, ни Античность, ни Возрождение невозможно обнаружить, например, в Китае или Японии. Попытки советского академика Н. И. Конрада распространить идею Возрождения как особой фазы мирового развития на неевропейские цивилизации не имели большого успеха. Марксистская пятичленная периодизация мировой истории — первобытное общество, рабовладение, феодализм, капитализм, коммунизм, — даже если не обсуждать сомнительность последней фазы, также вызвала значительные проблемы при ее применении к неевропейской истории (прежде всего в связи с дебатами об азиатском способе производства).

«Осевая» периодизация мировой истории, ныне вызывающая наибольшую полемику, непосредственно связана с проблематикой мировой политики через представление о Модерне (о Современности). Этот подход, интенсивно развиваемый в последнее десятилетие известным израильским социологом и историком Шмуэлем Эйзенштадтом, связан с работами К. Ясперса («Смысл и назначение истории», 1949 г.) и А. Вебера («Прощание с прежней историей», 1946 г.). В краткой формулировке данная концепция периодизации истории предполагает, что где-то около VII—V вв. до н. э. в различных регионах мира почти одновременно произошло осознание «трансцендентного единства» человечества: на смену трайбалистским религиям, склонным к магии, пришли религии, основной целью которых было позиционирование человека перед лицом трансцендентной реальности (ее можно представить себе как надчеловеческий разум). Имеются в виду Яхве в Израиле, Логос в Греции, Брахман в Индии, Дао в Китае — с точки зрения теории «осевого времени» эти представления фиксируют структурно близкие прорывы человека к иному, трансцендентному миру и вовлекают его в единый поток истории, до того видевшейся совокупностью отдельных этнических ручейков.

Несмотря на кажущуюся абстрактность, данный подход, по мнению многих исследователей, обладает весьма практическим значением и при интерпретации современной культуры. Одна из книг Эйзенштадта — «Культура Японии» — посвящена доказательству тезиса о том, что названная культура не принадлежит к «осевому времени», а следовательно, это общество не пережило шока, связанного с соприкосновением с трансцендентной реальностью, что и определяет его многие специфические черты.

Теория «осевого времени» имеет и серьезные социологические импликации — восхождение на новый уровень рефлексии, по мнению ее сторонников, привело в обществах «осевого времени» к созданию особых социальных групп «интерпретаторов» и «передатчиков» традиции трансцендентной рефлексии и в конечном счете — к возникновению религий, изменивших облик Древнего мира сначала на рубеже нашей эры — через распространение христианства в Средиземноморье и буддизма в Центральной Азии и Китае, а затем и облик Европы после появления ислама и распада средиземноморской цивилизации на христианскую Европу и мусульманские Северную Африку и Ближний Восток (последняя точка зрения, правда без связи с теорией «осевого времени», убедительно аргументирована бельгийским историком А. Пиренном в книге «Карл Великий и Мухаммед»).

Еще одна поворотная точка мировой истории — это переход к Модерну (Современности). Среди теоретиков Модерна можно назвать ряд крупных современных философов, историков, социологов: Ю. Хабермаса, С. Тулмина, Э. Гидденса, Ш. Эйзенштадта, Б. Виттрока. Яснее всего концепция Модерна изложена в книге американского историка науки Стефана Тулмина «Космополис». Автор рассматривает Модерн как эпоху рационализма, т. е. торжества представлений об умопостижимости мира. Такой взгляд, по его мнению, вызывает новое отношение к обществу, где социальные институты и правила поведения становятся предметом «рационализации», т. е. анализа с точки зрения эффективности. Рационалистический взгляд в противоположность предшествующему гуманистическому, доминировавшему в эпоху Возрождения, концентрирует внимание человека не на нем самом, а на его деятельности по изменению мира. Тулмин связывает возникновение Модерна с распространением взглядов Декарта и Лейбница. По поводу времени появления Модерна существуют различные мнения. Так, Эйзенштадт и Виттрок склонны сдвинуть начало Модерна позднее — в XVIII в., тесно увязывая возникновение нового взгляда на мир с конституированием социальных наук (Виттрок) и американской революцией, реализовавшей социальные ценности этой эпохи (Эйзенштадт). Э. Гидденс выделяет «высокий Модерн», пришедший в XX в. и характеризующийся повышенной степенью рефлексивности в отношении социальных институтов, существующих в обществе.

Подытоживая эти мнения, можно сказать, что основным отличием Модерна от предшествующих эпох стала практика обсуждения имеющихся социальных институтов, которые перестали

рассматриваться как «данные Богом» или «унаследованные от традиции». Они превратились в предмет открытой дискуссии и изменения. Такое отношение к ним в обществе привело к распространению и столкновению различных идеологий, выдвигавших собственные и часто несовместимые проекты социальных трансформаций. Идеологическая борьба радикально переменила и ландшафт международных отношений – XX в. был временем международных конфликтов, определявшихся идеологическими противостояниями, кульминацией которых стали Вторая мировая война, а вслед за ней и холодная война.

В отличие от религиозных войн предшествующего периода (арабских завоеваний, Крестовых походов, битв эпохи Реформации, в которых изменение социального порядка не было центральной проблемой) войны XX в. имели во многих случаях отчетливо выраженный характер борьбы за «социальный проект». В таком случае возникает вопрос: как соотнести глобальные социальные проекты Модерна с фундаментальными цивилизационными различиями? Его постановка прямо ведет к обсуждению идеи «множественности Современностей» (Эйзенштадт, Виттрок). В связи с этой идеей есть ряд вопросов, ставших в последнее время предметом интенсивных исследовательских дискуссий.

1. Как соотносятся между собой различные типы социальной рефлексии, складывающиеся в несходных между собой цивилизациях?

2. Означает ли появление и институционализация социальной рефлексии в виде глобальных проектов социальных изменений конец цивилизационных различий и установление единого взгляда на мир, единой по своей природе рациональности на всем пространстве нашей планеты?

Эйзенштадт и Виттрок склонны отвечать отрицательно на последний вопрос. По их мнению, разнообразные, цивилизационно-детерминированные типы социальной рефлексии и сознательного социального проектирования, несмотря на все их различия, все же обладают основными характеристиками Модерна.

«Конец истории» и «столкновение цивилизаций»

Идея «множественности Современностей», предполагавшая цивилизационную неоднородность Модерна, не была единственным вариантом интерпретации нового этапа мировой истории, начавшегося после крушения режимов «реального социализма» в Вос-

точной Европе и прекращения идеологического противостояния между сверхдержавами, одна из которых перестала существовать.

Распад СССР и триумф либеральных ценностей привели к возрождению идеи «конца истории», прокламированного в конце 1980-х гг. американским исследователем Фрэнсисом Фукуямой. Согласно Фукуяме, мир после «распада» трансформировался в цивилизованное однородное пространство, в котором в соответствии с представлением об отсутствии битв между демократическими государствами должны были закончиться войны. Политическая реальность очень быстро продемонстрировала утопичность идеи «конца истории». Нужны были новые объяснения. Действительно, они были очень скоро найдены.

В 1993 г. известный американский политолог Сэмюэл Хантингтон в статье, напечатанной в летнем номере *«Foreign Affairs»*, предложил рассматривать «столкновения цивилизаций» как основной фактор, генерирующий международные конфликты. Он начал со статистики конфликтов, демонстрируя, что их значительная часть приходится на регионы, по которым проходят «цивилизационные разломы» (в качестве примеров — Балканы, Прибалтика, Кашмир, Синьцзян и многие другие). Типологию цивилизаций, развитую в работах Шпенглера и Тойнби, Хантингтон использовал для обоснования следующего тезиса: различия во взглядах на мир, прежде всего ценностные, которые вырабатывались в течение веков в рамках отдельных цивилизаций, не могут не привести к конфликтам на международной арене. Этот аргумент — своеобразное развитие идей Тойнби о том, что цивилизации как наиболее крупные социальные общности должны играть существенную роль в мировой политике. Хантингтон подчеркнул, что особенности культуры и цивилизационные различия гораздо более устойчивы и труднее изменяются, чем политические и экономические. Учитывая тот факт, что в соответствии со стандартной типологией цивилизаций их религиозные компоненты являются наиболее существенными характеристиками, мир, по представлениям Хантингтона, должен погрузиться в эпоху квазирелигиозных войн.

После событий 11 сентября 2001 г. в СМИ по всей планете возник настоящий бум обсуждения идеи «столкновения цивилизаций». С одной стороны, произошедшее 11 сентября вроде бы свидетельствовало в пользу тезисов Хантингтона. С другой — эти идеи были подвергнуты весьма серьезной критике различными исследователями и общественными деятелями как на Западе, так и в среде исламской интеллигенции. Например, американский культуролог

и мыслитель Эдвард Саид обратил внимание на то, что события 11 сентября нельзя считать подтверждением идеи «столкновения цивилизаций» по такой причине: в данном случае речь идет об акте ограниченной группы лиц, не отображающих ни в какой мере исламскую цивилизацию в целом, а типичные для массового сознания попытки распространения способов поведения отдельных представителей того или иного социума на весь социум не могут служить основанием для серьезных выводов исследователей мировой политики. Однако неясно, с чем (в случае событий 11 сентября) приходится иметь дело — с антиамериканизмом некоторых групп в арабских и мусульманских странах или с проявлением фундаментальных различий во взгляде на мир и перспективы его развития, которые неустранимы путем переговоров и компромиссов. Первое, судя по реакции общественности в большинстве мусульманских стран, гораздо более вероятно.

Теории, подобные идеям о «конце истории» и «столкновении цивилизаций», встречаются при их интерпретации по крайней мере с одной серьезной трудностью: чрезвычайно сложная сфера мировой политики, в которой действует огромное количество субъектов самой разной природы (отдельных людей, партий, движений, международных и неправительственных организаций, наций-государств), т. е. субъектов, находящихся в неодинаковых условиях и движимых различными ценностями и интересами, при объяснении ее динамики редуцируется к одному простому фактору. Такой подход позиционирует теории типа «конца истории» и «столкновения цивилизаций» не среди научных теорий, а скорее среди идеологий. Это, впрочем, не мешает подобным идеологемам, как бы они ни соотносились с эмпирической реальностью мировой политики, становиться серьезными факторами эволюции данной реальности.

Культура и государство в современных теориях

Анализ культурных факторов ощутимо затрагивает всю сферу мировой политики и международных отношений. В период рождения теории международных отношений в 1950-е гг. это влияние было далеко не столь очевидным, как сейчас. Доминировавшие в англосаксонском научном сообществе теории реализма, рационального выбора базировались на иных предпосылках, принимая во внимание в первую очередь структуру национальных интересов государств и соотношение сил между ними.

Макроистория, цивилизационные и культурные различия если и использовались в анализе международных отношений, то только для изучения «периферийных» сюжетов, собственно же «высокая теория» строилась, исходя из европоцентристской модели мирового развития, позволяющей игнорировать факторы культуры. Ситуация 1970—1980-х гг. привела к существенным изменениям во взглядах на процессы мировой политики. Появились новые теоретические построения, ставящие факторы культуры в центр политического анализа. Один из наиболее известных сторонников учета факторов культуры в анализе мировой политики — французский исследователь Бертран Бади.

Бади фиксирует три кризисных аспекта в современной теории международных отношений:

1) кризис универсализма;
2) кризис объяснения;
3) кризис в отношениях с историей.

Кризис универсализма, согласно Бади, вызывается необходимостью учитывать социальный контекст в анализе международных отношений. Результаты действий сильно зависят от контекста, в котором они осуществляются, и, более того, от степени тотальности влияющих факторов. Кризис объяснения Бади связывает с наличием множества рациональностей, определяемых различиями в культурной эволюции. Он связывает его с пространственными различиями. Общества, живущие в неодинаковых условиях, вырабатывают свои специфические средства понимания мира и способы взаимодействия с ним. Таким образом, кризис объяснения провоцируется экстраполяцией «западного» взгляда на социальный анализ за пределы сферы его реальной эффективности. Наконец, кризис в отношениях с историей — это, по мнению Бади, «временно́й» кризис, вызванный тем, что условия формирования государств зависят от времени, а сейчас государственное строительство происходит в совершенно иных обстоятельствах, чем 200—300 лет назад. При этом он отвергает возможность существования универсальных «законов истории». Конкретные исследования политических отношений в мусульманских странах позволяют Бади сделать вывод о том, что универсальные теории «не работают» в качестве средства объяснения политических процессов в этих обществах и, следовательно, построенная на универсалистских принципах теория международных отношений не в состоянии объяснить взаимодействие данных стран с Западом.

Взгляды Бади, острокритические по отношению к доминирующим в теории международных отношений подходам, не дают тем

не менее ответа на то, как именно должна строиться данная теория в мире, живущем в условиях существования культурных различий.

Еще более радикальные взгляды представлены постмодернистским течением в теории международных отношений, ставшим популярным с середины 1980-х гг. Постмодернисты, в значительной мере под влиянием таких мыслителей, как М. Фуко и Ж. Деррида, гиперболизируют контекстуальность социального действия, соответственно существенно уменьшая значимость социальных институтов. Такой подход, с одной стороны, приводит к изменению взгляда на роль государства в мировой политике вплоть до полного его «растворения» в отдельных контекстуально зависимых акциях слабосвязанных между собой субъектов социального действия («конец суверенитета», описанный Р. Уолкером), с другой — переносят внимание на действия и процессы «внесистемного» характера, являющиеся вызовом имеющимся «системным» социальным институтам (Дж. Дер Дерриан). Терроризм, феминистское движение, действия социальных и этнических меньшинств, маргинальные группы и слои общества оказываются в центре внимания как основные субъекты «вызова», способные провоцировать изменения в общественной системе. Маргинальная часть общества, его периферия начинают рассматриваться в качестве «центра», кристаллизирующего будущие изменения. В этом отношении постмодернизм близок леворадикальной традиции в европейской политике, с которой он генетически сильно связан, — многие из теоретиков постмодернизма в свое время участвовали в леворадикальных политических организациях. Различие в культурах, во взглядах на общество, а также их противопоставление «системному» взгляду, акцентирующему внимание на интеграционных процессах, – основные черты постмодернистской социальной теории. В этом смысле последняя существенно отличается от «универсальной рациональности» модернистских теорий.

Для завершения картины описания подходов, ставящих факторы культуры и цивилизации в центр анализа мировой политики и международных отношений, нужно рассмотреть впечатляющую работу Хендрика Спруйта «Суверенное государство и его соперники». Автор не расчленяет государство на множество контекстуально зависимых субъектов, как это делают постмодернистские теоретики, но поступает не менее радикально: он ставит под вопрос универсальность формы и структуры современного государства, анализируя не только его исторические корни, но и альтернативные формы, обычно игнорируемые теоретиками-«универсалистами» как незрелые плоды темных эпох. Спруйт

задает вопрос: по каким причинам в Европе на пороге Нового времени абсолютное государство, интегрированное бюрократической иерархией, уступило место конфедерациям и союзам государств, имевших столь большое значение в эпохи Средних веков и Возрождения? С его точки зрения, сама структура государственого образования и его отношений с другими государствами является фактором культуры и, как всякий подобный факт, подвержена эволюции. Это означает, что существует постоянное конкурентное давление на доминирующие формы государственности со стороны других, маргинальных в данный момент, форм. Такие маргинальные формы при определенных обстоятельствах, вызванных экономическими, технологическими и социальными изменениями, снова способны стать доминирующими. Следуя этой логике, нетрудно обнаружить, что «нация-государство» как центральный субъект международных отношений не может быть универсальной и вечной. Изменение доминирующих государственных форм — например, в пользу слабых конфедераций регионов — в состоянии в принципе преобразовать характер мировой политики. Современное «универсалистское» государство может и не устоять под давлением диверсифицированных по культуре регионов. Тем самым региональные культурные различия способны стать доминирующим фактором мирового развития. Некоторые процессы, идущие в настоящее время в Европейском союзе, стоит рассматривать как подтверждение такой тенденции.

Роль культурных и цивилизационных факторов в политической жизни современного мира не определена окончательно. Существуют противоборствующие тенденции централизации и децентрализации, универсализма и роста культурных различий, глобализации и регионализации. Вряд ли доминирующие в какой-то период времени тенденции можно считать одержавшими бесповоротную победу. Цивилизационные и культурные факторы — это прежде всего факторы, вносящие неопределенность в будущее.

Литература

Вико Дж. Основание новой науки об общей природе наций. — М., 1994.
Вебер А. Избранное. Кризис европейской культуры. — СПб., 1999.
Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества. — М., 1997.
Тойнби А. Дж. Постижение истории. — М., 1991.
Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Полис. — 1994. — № 1.

Multiple Modernities. — Daedalus, 2000, Winter.
Badie B. Culture et politique. — P., 1983.
Spruit H. The Sovereign State and Its Competitors. — Princeton, 1994.

Глава 18

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Д. М. Фельдман

«Человек есть мера всех вещей» — эту мысль высказал греческий философ Протагор примерно 2500 лет тому назад. Прошедшие века многое изменили в мире вещей, в отношениях между людьми и в самом человеке. Но стремление понять, насколько человечна современная мировая политика, насколько она соизмерима с жизнью каждого человека, по-прежнему вызывает обращение к этой теме.

Включение человека в глобальный политический процесс

На рубеже XX—XXI вв. стала очевидной справедливость слов П. Тейяр де Шардена — одного из наиболее глубоких и ярких мыслителей ушедшего столетия. Мы столкнулись «с массовым сплочением (с „планетизацией", можно бы сказать) человечества: народы и цивилизации достигли такой степени периферического контакта, или экономической взаимозависимости, или психической общности, что дальше они могут расти лишь взаимопроникая друг в друга». Повседневная жизнь каждого человека на Земле, знает ли он об этом или нет, сейчас непосредственно связана со сферой мировой политики, т. е. с теми политическими процессами, которые развертываются в планетарном масштабе. Разрушительные войны, образование и крушение «социалистической системы», реальная возможность самоуничтожения человечества в ядерной катастрофе и формирование нового мирового порядка убедительно продемонстрировали не только глобальный характер мировой политики, но и ее влияние на судьбу человека, его повседневность.

Наряду со «сплочением» человечества, «планетизацией» и глобализацией политических процессов не исчезает, а отчетливо проявляется политическая разобщенность населения Земли. Она выражается в сохраняющемся существовании отдельных государств, число которых на протяжении XX в. увеличилось в несколько раз, в обострении межэтнических и межцивилизационных противоречий, в политическом сепаратизме, обнаруживающемся во многих странах мира. Все эти явления отмечены

тенденцией фрагментаризации мировой политики (иногда ее еще называют тенденцией локализации), отражающей факт политической раздробленности человечества, многообразия различий в условиях жизни людей.

Важно подчеркнуть: политическая наука не рассматривает ни одну из этих взаимосвязанных и переплетающихся тенденций как «хорошую» или «плохую». Каждая из них имеет преимущества и недостатки, обусловливает возможности и ограничения, влияющие на жизнь человека, несет ему и выгоды, и потери. Но сегодня в научных дискуссиях, политических спорах глобалистов и антиглобалистов все чаще побеждает мысль о том, что глобализация является вектором истории человечества, т. е. характеризует ее не только количественными показателями, но и по направленности. Другими словами, человечество, или планетарный социум, движется ко все большей глобализации и взаимосвязанности политических процессов, развертывающихся в современном мире.

Человечество XXI в. все отчетливее осознает себя как единый глобальный социум, но это — политически разобщенный и социально стратифицированный социум. Между теми, кто живет в условиях информационного общества и принадлежит к «золотому миллиарду», составляющему примерно одну пятую населения Земли, и всеми остальными людьми существует громадный и всевозрастающий разрыв: «золотое» меньшинство жителей планеты присваивает более 80% мирового богатства. Если в конце XIX в. самая процветающая страна по доходам на душу населения девятикратно превосходила наиболее бедную, то сегодня это соотношение составляет сто к одному. В обозримом будущем ликвидация подобного разрыва не может быть достигнута чисто экономическими мерами даже за счет расширенного использования всех имеющихся в мире ресурсов только в интересах большинства человечества. Уровень жизни меньшинства может быть достигнут остальными лишь в том случае, если будут израсходованы ресурсы четырех таких планет, как Земля.

Преодоление имеющегося разрыва связано с политикой, которая во всемирном масштабе была бы нацелена на более справедливое удовлетворение потребностей каждого человека на Земле, на расширение доступа к высшим достижениям человечества в технологии, материальной и духовной культуре. Отсюда — первенствующая необходимость рассмотрения вопроса о том, способствует ли глобализация политике ликвидации или хотя бы

уменьшению социального и политического неравенства между людьми.

На сегодняшний день самым известным и эффективным способом человеческого измерения этого разрыва, т. е. измерения в масштабах жизнедеятельности отдельного, частного, среднестатистического человека, является индекс человеческого развития (далее – ИЧР), который разработан ООН в рамках ее специального подразделения, занимающегося ПРООН – Программой развития ООН (*United Nation Development Program*). Он является комплексным выражением измерения трех базовых переменных – долголетие, образованность и уровень жизни.

Основой выбора именно этих переменных явилось то, что в каждой из них по-своему отражаются возможность и способность любого человека определять те стили и тот образ жизни, которые представляются ему наиболее предпочтительными и соответствующими его интересам. Другими словами, предполагается, что любой человек, способный и имеющий возможность сделать выбор, всегда будет действовать по известному правилу – «лучше быть богатым и здоровым, чем бедным и больным», т. е. всегда выберет долгую жизнь, более высокое образование и больший доход.

Использование ИЧР позволяет группировать, а точнее – ранжировать, страны мира по его величине, отражающей эти переменные. Так, в Докладе ПРООН о человеческом развитии за 2001 г.[1] учтены 162 страны и территории, разделенные на три группы по значению индекса ИЧР.

Первая группа объединяет 48 стран с высоким уровнем человеческого развития, в которых величина ИЧР превышает 0,8 (среднее значение индекса для данных стран – 0,914). Первые пять мест занимают: Норвегия (ИЧР – 0,939), Австралия (0,936), Канада (0,936), Швеция (0,936) и Бельгия (0,935). В группе с максимальными значениями ИЧР находятся и несколько постсоциалистических стран: Словения (0,874), Чешская Республика (0,844), Словакия (0,831), Польша (0,822), Эстония (0,812), Хорватия (0,803) и Литва (0,803).

Вторая группа – это государства со средним уровнем человеческого развития. В нее включены 78 стран с ИЧР от 0,799 до 0,5. Для них среднее значение индекса – 0,684. В этой группе находится и Российская Федерация, занимающая 55-е место с ИЧР,

[1] В Докладе ПРООН о человеческом развитии за 2001 г. содержатся сведения за 1999 г.

равным 0,775. В данной группе стран находятся также и все остальные бывшие республики Советского Союза: Латвия (0,791, 50-е место), Белоруссия (0,782, 53-е место), Армения (0,745, 72-е место), Украина (0,742, 74-е место), Казахстан (0,742, 75-е место), Грузия (0,742, 76-е место), Азербайджан (0,738, 79-е место), Туркмения (0,730, 83-е место), Киргизия (0,707, 92-е место), Молдавия (0,699, 98-е место), Узбекистан (0,698, 99-е место), Таджикистан (0,660, 103-е место).

Третья группа — страны с низким уровнем человеческого развития. В ней состоят 36 стран, в которых ИЧР меньше 0,5. Открывает эту группу Пакистан (0,495), замыкает Сьерра-Леоне (0,258). Среднее значение ИЧР — 0,412. В последнюю пятерку стран, кроме Сьерра-Леоне, входят также Эфиопия (0,321), Буркина-Фасо (0,320), Бурунди (0,309), Нигер (0,274), т. е. беднейшие африканские государства.

Что касается других измерений приобщения к глобальному информационному обществу, то популярный тезис об Интернете как зримом воплощении глобализации в информационной сфере для многих стран, включая — увы! — и Россию, выступает скорее как научное предвидение, заблаговременное указание, но еще не как общедоступное для каждого человека повседневное явление. Известно, что к середине 2000 г. число пользователей Интернета приближалось к 304 млн. Но плотность их распределения по странам и континентам очень неравномерна: 88% пользователей живут в странах, численность населения которых составляет менее 15% землян. В США и Канаде, где живут менее 5% мирового населения, были сосредоточены более 50% пользователей Интернета. Да и там типичным пользователем Сети является мужчина моложе 35 лет, с высшим образованием и высоким уровнем дохода, англоговорящий горожанин. В России же тогда имели домашний компьютер около 3 млн 200 тыс. человек. Количество пользователей Интернета у нас в настоящее время, по различным оценкам, колеблется от 1,5 до 9 млн (т. е. в процентном соотношении диапазон соответствующих оценок находится между 1—8%). Доступом в Интернет в основном пользуются жители городов-миллионников, учащиеся и сотрудники высших учебных заведений, научно-исследовательских институтов и крупных государственных учреждений, промышленных и финансовых организаций. При этом, как правило, они владеют английским языком на уровне, значительно превышающим «англоязычность» среднего россиянина. Сравним это положение с тем, что в США еще в 1996 г. в специальном правительственном исследова-

нии как очень тревожное обстоятельство отмечалось: лишь 6,4% афроамериканцев, проживающих в сельской местности, имеют персональные компьютеры. Для нас же гораздо тревожнее тот факт, что на рубеже 2000–2001 гг. 14% населения РФ даже не подозревали о существовании Всемирной паутины. Дело не только в том, что на США приходится примерно 40% всех компьютеров планеты, а более половины американских семей имеют «машины» с доступом в Интернет. Намного существеннее то, что 90% сайтов в Интернете – американские, а более 40% (220 млрд долл.) мировых инвестиций в компьютерные технологии приходится на американские компании. Это позволяет широко использовать Интернет в их интересах, в том числе для пропаганды соответствующих ценностей.

Характерное для современного мира распространение новых информационных технологий не только сглаживает, но и обостряет различия между развитыми и более слабыми странами, между богатыми и бедными людьми. К традиционным формам неравенства прибавляются новые, усиливается поляризация человечества. В опасной мере это обстоятельство используется в пропаганде фундаменталистских религиозных догматов, идей левых и правых радикалов. Информационная экспансия на основе высоких технологий несет в себе угрозу навязывания чуждых тому или иному человеку ценностей, стандартов и эталонов, растущего неравенства в осуществлении права каждого человека на свободу убеждений и на их свободное выражение.

Приведенные данные, конечно, не охватывают всех измерений жизнедеятельности людей и уже в силу этого не могут рассматриваться в качестве окончательного ответа на вопрос о влиянии глобализации на неравенство. Однако и без такой недоступной даже в идеале широты охвата вся история человечества убеждает в том, что глобальное равенство вряд ли достижимо – даже «в принципе». Тем более что подобные показатели не учитывают различия культур, оценок и способов развития, присущих каждой стране. К тому же заложенная в них ценностная ориентация на линейно-ориентированный прогресс весьма однобока. Хорошо известно, что дело обстоит далеко не так. Прежде всего это видно на примере политики, направленной на отрицание, разрушение всего того, что с трудом добилось человечество, политики, нередко принимающей глобальные масштабы в силу активности разного рода экстремистов, национал-радикалов, международных террористов, религиозных фанатиков и т. д.

Однако подводя итог рассмотрению вопроса о воздействии глобализации на неравенство между людьми, можно присоединиться к тем, кто утверждает: глобализация и политика стимулирования роста в пределах отдельных социально-политических и территориальных образований действительно могут способствовать сокращению масштабов бедности. Но как конкурирующие процессы, порождающие «победителей» и «побежденных», они не решают проблему неравенства, которая явно существует и в глобализированном мире. Для достижения по-настоящему стабильного и справедливого мира нужна прежде всего более интенсивная и эффективная политика, проводимая в глобальном масштабе и использующая такие меры, как иностранная помощь, инвестиции в инфраструктуру и техническое оснащение развивающихся стран, в образование, в подъем культуры и т. д. Речь идет о политике, направленной на улучшение социальных условий жизни каждого человека.

Человек – существо общественное, но это не означает, что он по своей природе является гражданином мира. Он может стать таковым, если в «сплачивающемся», сжимающемся мире установится порядок, который отвечает его собственным жизненным интересам и ценностям, укоренившимся представлениям о благополучии и справедливости. Насколько это непросто, видно хотя бы на примере КНР, где также проживает примерно одна пятая часть землян. В последние годы для Китая характерен устойчивый рост подушевого дохода. Но на фоне снижения рождаемости вследствие жестких административных мер политического руководства страны значительная часть населения воспринимает подобный рост как недостаточное возмещение за отказ от усвоенных на протяжении веков семейных традиций, за угрозу самобытной культуре и отход от тех ценностей, которые вбирает в себя не человек «вообще», а именно китаец в ходе своей социализации.

Особенности политической социализации в наше время

Важная составная часть социализации как таковой – политическая социализация, т. е. процесс постепенного усвоения стандартов (ценностей, норм, установок, образцов поведения) сложившейся политической культуры общества. Это дает возможность человеку сформировать те свойства и умения, которые позволяют ему адаптироваться в конкретной системе поли-

тических отношений и выполнять там свои функции. При этом постижение ценностей, традиций, ролей, стереотипов и прочих атрибутов сферы политики в принципе может быть ограничено только продолжительностью существования частного человека, осваивающего и отвергающего их на протяжении своей жизни.

Жизнь отдельного человека проходит в обществе, которое существует в пространстве и во времени, социально структурировано, пронизано переплетающимися социальными, экономическими, политическими и десятками других взаимосвязей. Человеческое измерение мировой политики предполагает уяснение того, как эта сфера глобальной действительности влияет на человека, а также позволяет понять, выработке каких именно политических установок, стереотипов, навыков, умений и поведенческих стратегий она способствует, а какие — отвергает.

Сегодня политическая социализация в сфере глобальной политики не предполагает адаптацию к некоей несуществующей, единой для всех людей на Земле всеобщей политической культуре. Она заключается в умении выработать толерантность к разнообразным культурам и социально-экономическим моделям, готовность воспринимать и применять принципы и процедуры, необходимые для функционирования международных институтов, а также способность сочетать свои частные интересы с этими моделями, институтами и принципами. На более высоком уровне эта политическая социализация может потребовать специальной подготовки, получения обширных знаний по мировой культуре, истории народов, восприятия ценностей, которым они привержены.

Такая политическая социализация будет способствовать выработке новой идентичности, которую человек получает от глобализирующегося общества, благодаря социальной поддержке и признанию эффективности его соответствующей социализации. Подобно тому как нельзя обладать политической идентичностью без общества, нельзя усвоить те или иные компоненты международно-политической социализации вне мировой политики, характерной для функционирования глобального социума. Формирование такой политической социализации не является результатом одного только желания или воли, пусть даже основанных на самых добрых намерениях и непогрешимых научных рекомендациях. Для этого мало и всеобщего консенсуса, базирующегося на общей заинтересованности и глобальном компромиссе, сглаживающем различия в политических позициях акторов мировой

политики. Возможности ее реализации в не меньшей степени определяются тем, как взаимодействуют глобальная политика и отдельные люди, живущие в разных странах, принадлежащие к многообразным этническим, конфессиональным и религиозным общностям и являющиеся носителями неодинаковых культур. В конечном счете успех подобной политической социализации будет корениться в способности признать совместимость глобальной и локальных политических культур.

Эффективность и политическое значение социализации в сфере международных, трансграничных отношений определяются диалогичностью, коммуникацией нетождественных акторов, жизнедеятельность которых выходит за рамки государственных, национально-территориальных, этнолингвистических или социокультурных границ. Как известно, глобализация влечет за собой «размывание», возрастание проницаемости государственных границ. Однако факты ликвидации «железного занавеса», Берлинской стены, увеличивающейся прозрачности границ внутри ЕС обнаруживают, что они не исчезают полностью, а преобразуются. Часто границы, будучи вполне проницаемыми, становятся одновременно и органичнее, более глубоко социально и исторически обусловленными как, например, рубежи между Восточной и Западной Германией, между многими бывшими колониями, некоторыми — но не всеми! — постсоветскими государствами. Все это убеждает в том, что в условиях глобализации граница все больше превращается из пространственно-территориального предела в социально-культурное явление, механизм сохранения старой или формирования новой идентичности, а значит, и политической социализации в глобализирующемся мире.

В подобных условиях человек приобщается к глобализации политики через конфликт своего примордиального (*primordial*), т. е. изначально-исконного, частно-родового «Я» с внешними для его традиционного восприятия, «заграничными», инонациональными или интернациональными нормами, ценностями и образцами участия в политике. При этом заимствованные стандарты и эталоны далеко не всегда сохраняют свое родовое, присущее им политическое содержание. Нередко — и политическая жизнь России дает тому множество примеров — оно не отвечает конкретным интересам заимствующего их политического социума или индивида, а потому полностью или отчасти выхолащивается, становится ирреальным.

Глобализация политики несет с собой расширение возможностей человеческого общения, взаимопроникновения и взаимоот-

торжения различных политических культур. При всем их многообразии в каждой особенной, частной политической культуре есть и нечто общее, присущее всем культурам и являющееся их глубинной основой. Это общее, не будучи единой глобальной политической культурой, заключается в сущностной природе политики как сферы властных отношений в обществе. Испытывая воздействие этнокультурных, социально-экономических, природно-географических и всех прочих влияний, оно все же позволяет считать меняющегося человека — *политическим* (лат. *homo politicus*), решающим в разных условиях по сути одни и те же проблемы.

В данном случае имеется в виду не столько удовлетворение базовых потребностей, сколько определение меры господства и подчинения, соотнесение собственных политических интересов и моральных принципов, существующего и должного, политических прав и обязанностей. В связи с этим ученые отмечают, что культурные различия, как бы они ни были реальны и важны сами по себе, все же не более чем вариации одной и той же темы, заданной исконной человеческой природой и условиями социальной жизни. Несмотря на то, что *общее* понимание политических явлений между людьми, принадлежащими к различным политическим культурам, характеризуется неустойчивостью, легко искажается языком и многими символами, отличия между ними существуют лишь в рамках общего.

При рассмотрении взаимодействия политики и культуры в глобализирующемся социуме важно увидеть и осознать два не вполне очевидных обстоятельства. Одно из них состоит в том, что индивидуальное сознание не всегда воспринимает отмеченную выше общность как нечто универсальное, всемирно значимое, пусть даже более или менее известное. Многие явления политической культуры влияют и даже управляют человеком вне зависимости от того, знает ли он об их существовании либо нет. Так, идеи классиков немецкой классической философии или «отцов-основателей» американской демократии повлияли на жизнь многих миллионов советских людей, не прочитавших ни единой строчки из их произведений и не подозревавших об их роли в судьбе «простого советского», скажем, оленевода, сантехника, художника. Благодаря этому обстоятельству вероятно внешнее, совершающееся помимо воли людей манипулирование ими в политических целях, весьма далеких от их собственных, но зато отвечающих интересам «чужого», хотя и не обязательно глобального, социума.

Другое обстоятельство заключается в том, что политическая культура, по крайней мере в изложенном здесь понимании, включает в себя не только взлеты, но и глубины падения человечества, не только «хорошее — чистое», но и «плохое — грязное», не только созидательное, но и разрушительное. Тот факт, что в мире существует великое разнообразие политических культур, для многих из которых характерно свое сочетание «высокого» и «низкого», свое понимание добра и зла, не говоря уже о принципах, нормах и т. д., приводит к неопровержимому по сути выводу. Он заключается в том, что формирование глобальной политической культуры, интегрируя и переплавляя все это, способно нести вызов и угрозу политическому статусу отдельного индивида, положению конкретных социальных групп и даже общества в целом во всемирной системе властных отношений.

В процессе глобализации политическая культура превращается в доминирующий источник формирования политического бытия во всемирном континууме — во времени и пространстве. Именно в этом качестве она все больше влияет на социализацию индивида в системе современных политических отношений, на устройство и распределение власти, складывающихся как внутри, так и поверх существующих границ. Человек все увереннее превращается в индивида, осознающего себя, общающегося и действующего как *актор* (субъект) мировой политики.

Современные подходы к правам человека и международным отношениям

Человечество оказалось перед проблемой изменения объема и содержания прав отдельных людей в соответствии с новой всемирной политической реальностью. Полное решение этой задачи принадлежит грядущему и будет определяться практикой, только утверждающейся на пороге третьего тысячелетия. Но уже сегодня необходимо осознать тот политический смысл, который в условиях глобализации имеют права человека.

Кодификация и международно-правовое закрепление этих прав обладают длительной историей, важнейшими вехами которой явились принятие Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщей Декларации прав человека и Заключительный акт Совещания на безопасности и сотрудничеству в Европе, поддержанный 35 государствами в 1975 г. Прошедшие десятилетия,

кардинальные сдвиги на мировой политической сцене, изменения во внутренней и внешней политике государств-членов ООН, углубляющееся вовлечение в мировую политику все новых стран и народов существенно повлияли на политическое содержание вопроса о правах человека.

Сейчас многое из казавшегося еще 25—50 лет тому назад смелым, новым и прогрессивным, стало обыденным и привычным для сотен миллионов людей в десятках стран, в том числе в России. Немало наших соотечественников, граждан бывшего СССР, на своем опыте убедились в реальности воплощения тех положений этих документов, которые не только определяют их права как участников международных отношений, но и имеют ясно выраженное политическое значение. Среди них «право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну», право «свободно искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» и т. д. (см. ст. 13.2, 19 и др. Всеобщей Декларации прав человека).

К сожалению, некоторые другие нормы этой Декларации в нашей стране пока еще остаются ориентиром, призывом к полному осуществлению прав и свобод, необходимых для участия в глобальной политике. Среди них — казалось бы, очевидная и само собой разумеющаяся: «Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии». Но реализация данной правовой нормы, закрепленной в ст. 4 Всеобщей Декларации прав человека, все еще остроактуальна для такого субъекта Российской Федерации, как Чеченская Республика, что нашло подтверждение в ее Конституции.

Права человека не составляют замкнутую, лишенную внутренних противоречий, никем и ничем не ограниченную, абсолютно совершенную законченную систему. Это видно уже из того факта, что не всеми такими правами обладают младенцы, несовершеннолетние, преступники, психически больные и ряд других категорий граждан. Например, во многих государствах законодательно введен избирательный ценз, ограничивающий права военнослужащих, временно проживающих в данной местности, неграмотных и т. д. Возможность осуществления прав человека в конечном счете определяется политикой и социально-экономической практикой, изменяющимися, подвижными представлениями о рациональности и правосубъектности. Еще важнее, что сегодня, к сожалению, сколько-нибудь полное осуществление прав человека характерно лишь для того мень-

шинства, которое, по сути, является привилегированными гражданами мира. А большинство все еще лишено многих самых элементарных прав, включая права на жизнь, на прожиточный минимум и на простое демографическое воспроизводство.

Глобализация политики предполагает расширение сферы действия и перечня основных прав и свобод человека и выдвижение новых подходов к данной проблеме. Однако политическое значение этих прав в современных условиях не исчерпывается большей или меньшей степенью их реализации. Большое влияние на данный процесс оказывает бурно развивающаяся глобальная информатизация. Она поставила ряд сложных, требующих политического решения проблем, связанных с новыми формами неравенства, вызванного наличием «цифрового разрыва» (англ. *digital divide*) между развитыми и более слабыми странами, преступным злоупотреблением свободой распространения и использования информации и т. д.

В принятой лидерами «большой восьмерки» в 2000 г. Окинавской хартии глобального информационного общества подчеркивается, что в целях повышения общественного благосостояния, обеспечения полной реализации имеющегося потенциала укрепления демократии и осуществления прав человека необходимо следовать принципу: все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества. Ради обеспечения каждому человеку приобщения к этим преимуществам, использования их в меру своего личностного потенциала нужно содействовать установлению благоприятных рыночных условий для доступа населения к сфере современных информационных технологий; изыскивать дополнительные возможности, включая доступ через учреждения, открытые для широкой публики; уделить приоритетное внимание совершенствованию сетевого обслуживания, в особенности в отсталых, сельских и отдаленных районах; облегчать доступ в Интернет людям с меньшей социальной защищенностью, ограниченной трудоспособностью, а также пожилым гражданам и т. д. Все это является составной частью того решения проблемы неравенства и отсталости, о трудностях которого уже говорилось выше.

Еще одна проблема, отнюдь не автоматически устраняемая по мере глобализации общества, — преступность, угрожающая праву человека на жизнь, собственность, личную неприкосновенность. Сегодня глобальная политика сталкивается с необходимостью обеспечения эффективных мер борьбы с *меж-*

дународным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, в том числе в киберпространстве. Требуют политического решения и цели международной координации усилий по противодействию загрязнению окружающей среды, более эффективному использованию природных, включая биологические и пищевые, ресурсов. Все эти задачи имеют человеческое измерение, касаются каждого, независимо от того, знает он о них или нет.

Глобализация политики не ставит под сомнение необходимость выработки национально-государственных мер по решению вышеназванных проблем. Но, как показывает опыт, наиболее плодотворны те из них, которые содействуют развитию международного сотрудничества, дружественных отношений между народами и государствами. Важный шаг в этом направлении — работа Саммита тысячелетия ГА ООН. Там было подчеркнуто, что глобальное сотрудничество и регулирование должны сформировать совместные ценности, позиции и основополагающие принципы: свобода, равенство, солидарность, терпимость, общая ответственность.

Наряду с этим в международном сообществе существует и иной политический подход, основанный на ограничении суверенитета, стремлении легитимизировать насилие, использовать «гуманитарную интервенцию» как средство обеспечения прав человека. Он вызван к жизни тем, что большая часть нарушений прав человека, включая пытки, жестокое и бесчеловечное обращение, отказ в праве на жизнь, гражданство, свободное выражение убеждений и т. д. происходит внутри государств в ходе конфликтов, межнациональных и этнополитических столкновений. Попытки, предпринятые группой «высокоцивилизованных» стран военной силой принудить к соблюдению прав человека, как это было, например, на Гаити (США), в Сомали (США), в Восточном Тиморе (Австралия), в Сьерра-Леоне (Великобритания), были санкционированы ООН. Но когда в 1999 г. НАТО во главе с Соединенными Штатами Америки непрерывно в течение 78 дней бомбила Югославию с целью покончить с нарушениями Сербией прав человека в Косово, эти действия осудила значительная часть международной общественности. Были высказаны обоснованные упреки в насильственном насаждении норм, чуждых остальному миру или еще не усвоенных им, в односторонности и предвзятости при защите прав человека, в отсутствии публичного контроля над подобной «гуманитарной деятельностью».

Таким образом, если политическая значимость прав человека не вызывает сомнений, то конкретная деятельность, связанная с их реализацией, остается сферой серьезного противоборства, а сами права человека — одним из узлов противоречий в сфере мировой политики. От исхода такого столкновения, от позитивного разрешения имеющихся противоречий во многом зависит, будет ли человеческое измерение мировой политики гуманистическим, явится ли оно мерой свободы, справедливости, миролюбия и сотрудничества в отношениях между народами.

При рассмотрении мировой политики в ее человеческом измерении встает вопрос о будущем человека как участника политических отношений во всемирном социуме. Научное предвидение роли личности в политике на мировой сцене призвано помочь в выработке тех решений современных проблем, которые определят будущее планеты. Реальная основа подобного прогноза — трезвый анализ тенденций, прорастающих в нынешней политической практике.

Вопреки предсказаниям некоторых идеологов, нет и не предвидится серьезных оснований утверждать, что личность как актор глобальной политики будет действовать в беспроблемном или бесконфликтном мире. Ясно и то, что личность не превратится в лишенный собственных интересов и своеобразия унифицированный элемент всемирных политических отношений, для человеческого измерения которых была бы характерна их «универсально-серая» безликость. Напротив, и история человечества, и современность убеждают: якобы рядовой, или простой, человек, вовлекаясь в политику, в силу принципиальной неотчуждаемости своих интересов, потребностей и целей, столь же упорно и активно противостоит обезличиванию, примитивной «уравниловке», как и распределению жизненных благ «по едокам».

Наряду с этим все чаще указывают на еще одну опасность: сконцентрировав в своих руках мировое богатство, достижения науки и технического прогресса, группа людей (или даже отдельная личность) попытается захватить политическую власть в глобальном масштабе, установить всемирную диктатуру. Индивиды такого рода встречаются на протяжении всей истории цивилизации, и можно с уверенностью предположить, что они будут появляться и впредь. Это тем более вероятно, ибо растущая информатизация общества, развитие технологий коммуникации, успехи научно-технического прогресса предоставляют новые возможности манипулирования массами, превращения их из субъекта в объект политики. Не исключено, что реальные или мнимые

угрозы планетарной цивилизации в подобных условиях кто-то постарается использовать для отчуждения миллиардов людей от международной политики, для узурпации власти на мировой сцене. Однако политическая практика свидетельствует о крахе всех претендентов на мировое господство, стопроцентной неизбежности их поражения в борьбе с теми, над кем они собирались властвовать.

Сколько-нибудь полно предвидеть те конкретные формы политической деятельности и результаты, которые принесет растущее участие личности в международно-политических отношениях, так же трудно, как определить вкус плодов неизвестного растения, давшего первые побеги. Уже ясно, что оно развивается, но каким это растение будет в зрелом состоянии, как употребить его плоды, покажет будущее. Сегодня нам важно усвоить главное — роль человека в мировой политике будет возрастать в той мере, в какой он захочет стать хозяином своей судьбы и сумеет быть им.

Именно человеческое измерение мировой политики демонстрирует: существует ли она вообще для человека, является ли он самоценным приоритетом всемирной политической деятельности. Ныне очевидно, что человеческое измерение по самой своей природе имманентно ей, неотделимо от нее. Мировая политика — не только один из многих результатов жизнедеятельности человека, но и та среда, вне которой не могут жить современные люди и без которой полноценно не раскроются человеческие качества и способности.

Литература

Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. — СПб., 2001.

Глобализация: человеческое измерение. — М., 2002.

Индивиды в международной политике. — М., 1996.

Кастельс М. Информационная эпоха. — М., 2000.

Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? К дипломатии для XXI века. — М., 2002.

Мировая политика и международные отношения в 1990-е годы: взгляды американских и французских исследователей. — М., 2001.

Человек и современный мир. — М., 2002.

Ford T. Becoming multicultural: personal and social construction though critical teaching. — N. Y., 1999.

Young O. R. International Governance: Protecting the Environment in Stateless Society. — Ithaca, 1994.

Глава 19
НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДИПЛОМАТИИ

Т. В. Зонова

Несколько десятилетий идет дискуссия о будущем дипломатической службы. Ее участники в основном делятся на пессимистов и оптимистов, на тех, кто предрекает ее закат, и тех, кто считает эту отрасль государственного управления довольно стабильной. Наиболее известным выражением пессимизма стало высказывание З. Бжезинского, сводящееся к утверждению о желательности отдать помещение американского посольства в Лондоне под студенческое общежитие. Современная организация мирового бизнеса и средств связи позволяют любому бизнесмену, говорил он, установить необходимые контакты без помощи какого бы то ни было посольства. Действительно, компании «Шелл» в Нигерии, «БП Амоко» в Колумбии, «Оксфам» в Эфиопии и Судане имеют гораздо более многочисленные представительства, чем любое правительственное агентство.

В связи с этим возникает вопрос: нуждаются ли страны в той классической дипломатической системе, которая зародилась на заре Нового времени в городах-государствах на Апеннинах? Известная как «итальянская модель» дипломатии[1], эта система основывалась на выделении внешней политики в самостоятельную отрасль государственного управления и на взаимоотношениях светских суверенных правителей, пытавшихся следить за международным равновесием. Посол был личным представителем своего самодержавного монарха и в качестве его *alter ego* обладал всеми необходимыми полномочиями для принятия самостоятельных решений, имея неизменную поддержку со стороны этой власти в любом предприятии. Подобное положение дел, в свою очередь, определялось тем, что ответственные центры власти – монарх, президент, всесильный первый министр – в стране, которую представлял дипломат, были в состоянии заставить другие властные структуры играть соответствующую роль в политическом процессе, проводимом дипломатическими методами.

[1] По мнению автора, современную дипломатическую систему вполне можно определить как глобализацию *ante litteram* (лат., формула, принятая для обозначения явлений, получивших общепринятое наименование в дальнейшем), ибо, зародившись в определенное время и в конкретном месте, она впоследствии распространилась на весь мир.

В современном мире внешняя политика постепенно теряет свой прежний статус, еще во времена Бисмарка характеризовавшийся как *«das Primat der Aussenpolitik»* (нем., примат внешней политики).

В условиях глобализующегося мира постепенно исчезает грань между политикой внешней и внутренней. Проблемы, прежде считавшиеся сугубо внутренним делом той или иной страны, зачастую решаемы лишь на международном уровне, усилиями целого ряда различных акторов.

В отличие от стран с авторитарными структурами, в демократиях наблюдается значительное рассредоточение центров власти и, соответственно, центров принятия решений. Дипломаты этих стран отнюдь не всегда уверены, получат ли поддержку предпринимаемые ими за рубежом акции со стороны парламентских институтов, органов местной власти. Это наносит ущерб престижу дипломатических представителей в глазах принимающей стороны. Не случайно еще задолго до Бжезинского в 1925 г. известный французский дипломат Ж. Камбон сказал: «Демократия всегда будет нуждаться в послах и министрах, однако неизвестно, будет ли она нуждаться в дипломатах?»

Сложности современной дипломатической службы находят свое подтверждение в целом ряде других факторов. Прежде всего это – хронический дефицит средств, предусматриваемых государственными бюджетами для финансирования центральных внешнеполитических ведомств и зарубежных представительств. Действительно, после Второй мировой войны произошел колоссальный рост бюрократического дипломатического аппарата, что объяснялось и логикой холодной войны, и возникновением многочисленных новых независимых государств.

Практика развития дипломатии

Острота проблем, требовавших участия в их разрешении все более широкого круга специалистов, привела к тому, что большая часть *персонала* посольств различных стран состояла не из карьерных дипломатов. Работники посольств представляли самые различные ведомства – военные, разведывательные, коммерческие, информационные, агропромышленные и пр. Например, к началу нового тысячелетия в посольстве США в Лондоне всего 20% сотрудников являлись профессиональными дипломатами.

Государственный департамент США, насчитывавший в конце 1940-х гг. 700 человек, к 1990 г. увеличил свои штаты до 10 тыс. чиновников. В Великобритании, располагавшей в 1914 г. всего 9 послами, в настоящее время в центральном ведомстве трудится 2295 чиновников, а в зарубежных представительствах — 7841. Даже небольшая Швейцария, не имевшая до 1960 г. ни одного представителя в ранге посла, к 1990 г. содержала более 70 посольств. Постепенно почти все страны, причем не только исходя из целесообразности, но и по соображениям престижа, стали обмениваться посольствами. Все это свелось к многократному численному росту армии работников дипломатических ведомств.

С окончанием холодной войны многие страны пошли по пути сокращения своих расходов на содержание дипломатической службы. На этот процесс не повлияло даже возникновение большого числа новых государств в Центральной и Восточной Европе и на территории бывшего СССР. В частности, об этом говорится в докладе видного американского дипломата, посла В. Хэрропа, подготовленного по заданию «Рэнд Корпорэйшн» в качестве рекомендаций президенту (2000). По подсчетам Хэрропа, в 1960 г. расходы США на международные дела поглощали около 4% федерального бюджета. В 1990-е гг. они составили всего 1,5%. Даже по сравнению с началом 1980-х гг. бюджетные ассигнования на дипломатическую службу США сократились более чем на 50%. В результате США к 2000 г. закрыли около 40 своих посольств и консульств. Прогнозы на XXI в. предвидят продолжение данной тенденции. При этом следует учесть, что США тратят на разведывательную деятельность на 50% больше, чем на внешнюю политику, а бюджет военного ведомства многократно превышает бюджет Госдепартамента. Правительство Великобритании, сохраняя огромные расходы на оборону, так урезало бюджет внешнеполитического ведомства, что он составил половину французского и всего лишь треть германского.

В России в конце 1990-х гг. в связи с финансовыми трудностями было сокращено более 300 должностей, упразднены генеральные консульства в Польше, Венгрии, Германии и Болгарии, уменьшена численность посольств на менее активных политических направлениях.

Немалые проблемы возникают и с пополнением дипломатических кадров. Зачастую наиболее подготовленные и талантливые молодые люди, выдержав сложные конкурсные испытания, на проведение которых министерства иностранных дел затрачивают огромные средства, немедленно становятся объектом вни-

мания крупных коммерческих компаний. Предложения гораздо более высокооплачиваемой карьеры, как правило, не остаются без ответа.

Кадровый вопрос усугубляется *гендерной* проблемой. В Норвегии движение за расширение женского представительства в дипломатических структурах возникло уже после Второй мировой войны. По существующему во Франции закону политические партии на выборах должны выдвигать равное представительство от обоих полов. Подобное квотирование распространяется и на другие государственные структуры. В Кэ д'Орсэ 51% служащих — женщины. Если в 1975 г. лишь одна женщина имела ранг посланника, то теперь на французской дипслужбе занято 14 женщин-послов. По неписаному правилу, однако, они возглавляют далеко не самые важные французские миссии. Сегодня в Канаде половину из ежегодно поступающих на дипломатическую службу чиновников составляют женщины.

В США в 1971 г. перестал действовать закон, в соответствии с которым вышедшая замуж женщина-дипломат увольнялась с работы. В 1972 г. была упразднена практика написания характеристики дипломата-мужчины с учетом поведения его жены в быту. В начале 1970-х гг. после отмены закона об оплате представительских функций супруги дипломата от них формально перестали требовать неоплаченного выполнения протокольных функций (хотя в настоятельной форме им рекомендуется не пренебрегать протокольными обязанностями). В последние годы количество женщин-дипломатов неуклонно возрастает. К 2001 г. в Госдепартаменте и на заграничной службе США их число составило уже 34%. Сегодня около 450 семейных пар являют собой дипломатический «тандем», где оба супруга — дипломаты. Бывали случаи, когда оба супруга, становясь послами, направлялись в разные страны. Правда, в подавляющем большинстве высшие должности дипломатической карьеры по-прежнему заняты мужчинами.

Британская дипломатическая служба постоянно подвергается критике за недостаточное внимание к гендерной проблеме. В 1996 г. скандальную известность приобрел уход из «Форин Офис» П. Невилл-Джонс, которой отказали в назначении на должность посла в Париже, мотивируя это тем, что она не замужем. Тем не менее уже девять женщин получили ранг посла, и численность женщин на дипломатической службе возрастает. В Италии женщины впервые получили возможность применить свои способности на дипломатическом поприще лишь в 1967 г. Сейчас

здесь немногим более 50 женщин, ежегодно на работу в МИД Италии поступают 4—5 женщин.

Жены дипломатов все чаще претендуют на собственную карьеру. Нередко им приходится предпринимать неимоверные усилия, чтобы добиться разрешения работать «под одной крышей» в стране пребывания. Семейным парам, где муж и жена — дипломаты, не всегда можно обеспечить работу в посольстве; иногда они вынуждены трудиться в разных странах и брать отпуска по очереди, чтобы провести время вместе.

В СССР и в сегодняшней России те немногочисленные случаи, когда женщина возглавляла дипломатическое представительство, были обусловлены политическими назначениями. На встрече с послами и постоянными представителями РФ за рубежом 12 июля 2002 г. В. В. Путин отметил, что «по-прежнему в подборе дипломатических кадров незаслуженно слабое внимание уделяется женщинам, а отсутствие (в отличие от многих других стран) так называемого слабого пола в российской дипломатии может стать слабым местом нашей внешнеполитической службы». В настоящее время Министерство иностранных дел России принимает ежегодно на работу около 120 выпускников различных вузов, из которых около 40% составляют девушки.

Постоянно возрастающее число работающих женщин и женщин-дипломатов заставляет кадровые службы серьезно задуматься об обеспечении занятости жены или мужа дипломатического сотрудника во время работы за рубежом. Помимо этого, возникает необходимость адекватного обеспечения представительств соответствующими структурами для воспитания и образования детей сотрудников.

Начало нового тысячелетия ознаменовалось возрастанием напряженности, разгулом международного терроризма, финансовой, экономической и социальной нестабильностью. Дипломатическая система, будучи исторически обусловленным институтом, ощущает необходимость соответствующей реакции на подобные угрожающие вызовы.

Серьезной проблемой для внешнеполитических служб стал *международный терроризм*. Дипломаты — привлекательная мишень для террористов. Их похищение неизбежно вовлекает в последующие переговоры высокопоставленных представителей власти того или иного государства. К сожалению, именно дипломаты в настоящее время составляют более трети жертв, подвергшихся подобному шантажу. В этих условиях профессиональная

дипломатическая карьера представляется не менее опасной, чем, предположим, работа репортеров в горячих точках.

Объектом террористических атак становятся и посольства. Достаточно напомнить о взрывах в американских посольствах в Кении и Танзании в 1998 г., повлекших за собой значительные жертвы. В декабре 2002 г. средства массовой информации сообщили о предотвращении французскими властями террористического акта против российского дипломатического представительства.

В результате вопросы *обеспечения безопасности* представительств и их персонала занимают все большее место в планировании и реализации внешнеполитической деятельности и требуют все больших расходов. Достаточно ярко об этом свидетельствует дискуссия, развернувшаяся в 2000 г. на конференции американских архитекторов, занимающихся строительством зданий дипломатических представительств. В одном из докладов прозвучало любопытное сравнение нынешних американских представительств с теми, которые строились в 1960-е гг.: «Демонстрируя миру свою открытость и демократичность, посольства послевоенного времени являли собой архитектурные конструкции из стекла и бетона. Извне можно было любоваться их внутренней структурой. Обычно в том же здании располагался культурный центр и библиотека, доступ в которые был открыт для широкой публики. Сегодняшние постройки скорее напоминают средневековые крепости, количество стеклянных проемов в стенах строго ограничено. Посольства охраняют вооруженные морские пехотинцы, и в радиусе 100 метров от здания запрещены стоянки автомобилей и движение автотранспорта». Посол США в Йемене рассказала, что после ряда террористических актов в получасе езды от столицы было построено новое, похожее на крепость, здание посольства. Однако дипломаты, по ее словам, в новом помещении чувствуют себя полностью изолированными от остального мира. К тому же езда по шоссе опасна сама по себе, и уже отмечены попытки похищения допоздна задержавшихся на работе сотрудников.

Сенатор Р. Грэмс, автор законопроекта о контртеррористической деятельности и о безопасности посольских зданий, предложил следовать примеру американского представительства во Франции. Там в целях рассредоточения персонала в некоторых французских департаментах были открыты филиалы посольства.

Развитие современных общественных и государственных институтов привело к тому, что центр принятия решений по многим жизненно важным внешнеполитическим проблемам смещается из дипломатического ведомства в администрацию президента, премьер-министра или в другие локусы власти. Например, во Франции большие полномочия приобрел созданный в 1994 г. Межминистерский комитет по координации внешнеполитической деятельности, возглавленный премьер-министром; в его состав вошли те члены кабинета, ведомства которых имеют выход на международную сцену. В работе Комитета принимают участие специальный представитель президента, а также генеральный секретарь Межминистерской комиссии по европейскому сотрудничеству. В Германии координацией внешней политики занимается соответствующее Бюро бундесканцлера.

Централизация принятия решений особенно ощущается в военной области. Американские источники отмечают, что вопросы национальной безопасности практически уходят из-под контроля Государственного департамента. Российские исследователи тоже заметили, что Министерство иностранных дел России в области проблем безопасности уступает ряд своих прерогатив администрации Президента и силовым министерствам. Таким образом, формируется ряд уровней выработки внешнеполитического курса (англ. *policy-making*) и принятия решений (англ. *decision-making*).

В рамках государственных структур постоянно расширяется круг ведомств, непосредственно выходящих на международную сцену и вступающих во взаимодействие со своими партнерами за рубежом. Все это происходит в сложной мировой системе, где границы между субнациональными, национальными и наднациональными политическими полями зачастую трудно различить.

Особо ощутимо эта тенденция проявляется в сфере *экономической дипломатии*. Внешнеполитические ведомства и посольства содействовали национальному бизнесу и в прежние времена. Экономические департаменты появились в министерствах иностранных дел и посольствах еще в начале XX в. Однако сегодня экономический аспект глобализации стимулирует внешнеполитические службы гораздо более активно участвовать в коммерческих предприятиях. Прогресс и защита национального бизнеса стали центральным пунктом большинства государственных программ, касающихся деятельности внешнеполитических ведомств. Например, одна из обязанностей американского посла состоит в

том, чтобы «сделать все возможное для устранения тех законодательных положений страны пребывания, которые препятствуют продвижению американского бизнеса на рынки этой страны». В сегодняшних посольствах не только экономические подразделения, но и группы, занимающиеся информационно-аналитической работой, связями с общественностью, вопросами безопасности, во многом ориентированы на активную помощь предпринимателям своей страны.

В упоминавшемся докладе Хэрропа содержится предложение учредить трехсторонний форум — государственный департамент, конгресс, представители делового мира — для:

а) обсуждения проблем бизнеса в специфических условиях различных государств и рынков;

б) более эффективной защиты интересов американского бизнеса;

в) понимания различий в потребностях крупного, малого и среднего бизнеса. Выдвигалось также пожелание предусмотреть стажировку дипломатов в частных фирмах.

На прошедшей в Великобритании конференции «Партнеры по экспорту 2000 г.» подчеркивалось, что продвижение торговли — одно из основных направлений работы британской внешнеполитической службы, поглощающее 25% ресурсов и занимающее 34% персонала зарубежных представительств.

Активизирует свою деятельность в области экономической дипломатии и Министерство иностранных дел России. Под его патронажем создаются деловые клубы и проводятся «круглые столы» российских бизнесменов, стремящихся выйти на мировой рынок. Нарабатывается техника дипломатического сопровождения важнейших проектов и сделок и их целевого лоббирования. В этой работе задействованы и консульские учреждения.

Широкие возможности государственных представителей за рубежом лоббировать отечественный бизнес и выйти на необходимый уровень в решении того или иного вопроса выгодно используются деловыми людьми. Дипломатия уже сформировала свой особый универсум, в котором происходят многосторонние форумы и действуют различные институты, регулирующие функционирование современного мирового хозяйства. Экономическая дипломатия задает ритм, определяет пространство своей деятельности и собственную проблематику. Появляются все новые признаки взаимозависимости. Возрастает товарообмен, расширяется рынок услуг, инвестиций, поток капиталов намного превышает поток товаров. Внешнеторговые операции, товарообмен и инве-

стиции отличаются широкой географией, охватывающей весь мир.

На смену международному разделению труда с четким распределением ролей между крупными категориями производителей пришло огромное разнообразие специализированной продукции. Сметая пограничные барьеры, глобализация экономики привела к усложнению системы функционирования мирового рынка и перевела большое число внутренних проблем в категорию, представляющую общий интерес.

Вмешательство международных институтов во внутренние дела государств стало фактом, который существенно (порой весьма болезненно) влияет на трансформацию национальных экономических систем. Обеспечение эффективного функционирования экономики своей страны в условиях мирового рынка — одна из первостепенных задач дипломатической деятельности.

Продвижение экспорта — постоянная и существенная задача любого посольства. Какие здесь цели ставят перед своими представительствами внешнеполитические ведомства? Представляется возможным сформулировать общие для большинства посольств задачи.

1. Сбор информации об экономической ситуации в стране пребывания для обеспечения крупных проектов и заключения различных торговых контрактов; анализ экспортной конкурентоспособности аккредитующей страны; создание и пополнение банка данных о текущем состоянии мировой экономики и торговли; выявление потенциальных политических и социальных рисков, чреватых негативными последствиями для деловых отношений со страной пребывания; разработка необходимых стандартов для экспортных компаний, желающих выйти на данный рынок.

2. Практические и детальные исследования конкурентных условий, связанных с осуществлением особых проектов, в которых участвуют национальные банки аккредитующей стороны. Иногда такие изыскания проводятся по отдельному запросу как от частного бизнеса, так и со стороны различных центральных ведомств и региональных властей.

3. Услуги своим бизнесменам по политическому содействию на местном министерском уровне или на уровне глав государств; привлечение заинтересованных в сотрудничестве частных компаний и помощь в установлении ими контактов с соответствующими компаниями своей страны.

4. Рекламное продвижение процветающих предприятий с использованием разнообразных форм PR – организация приемов и брифингов (по случаю подписания контракта, открытия предприятия, посещения фирмы), издание информационных бюллетеней, опубликование статей в местной прессе, выступление по телевидению, интервью, а также своевременная сигнализация местному бизнесу о приезде в страну влиятельных журналистов.

5. Стимулирование национального коммерческого присутствия в стране аккредитации, например, в форме учреждения бизнес-клуба или торговой палаты; это подразумевает и контакты с соотечественниками, проживающими в стране аккредитации, которые проявляют особый деловой интерес к своей родине.

В то же время исследователи экономической дипломатии отмечают, что при благоприятной конъюнктуре крупные фирмы и компании, имеющие собственные представительства за рубежом, предпочитают решать свои дела без вмешательства национального ведомства иностранных дел. Более того, замечено, что даже мелкие и средние предприниматели обращаются за содействием в соответствующие департаменты и посольства лишь в условиях кризисной конъюнктуры. При хорошей конъюнктуре бизнес предпочитает работать напрямую со своими зарубежными партнерами. Самостоятельно действуют на мировой сцене и транснациональные корпорации.

Активное участие государственных внешнеполитических структур в экономической дипломатии ставит на повестку дня такой острый вопрос, как коррупция. Подкуп иностранных чиновников становится довольно распространенной практикой. В США до последнего времени дипломаты, замеченные в подобной деятельности, подвергались уголовному преследованию, а теперь это наказание сведено лишь к административным санкциям. Коррупция распространяется и по линии взаимоотношений между представителями бизнеса и дипломатами. Кроме того, посольствам менее развитых стран официальные отчисления за посредничество в сделках позволяют пополнить их довольно скудный бюджет.

Экономическая дипломатия требует квалифицированных кадров для работы как в центральном аппарате, так и в зарубежных представительствах. В связи с этим британским дипломатам вменено в обязанность посещать курсы менеджмента и маркетинга. Молодые германские дипломаты в течение четырех недель проходят подготовку по проблемам международной торговли и финансов, а потом – двухнедельный семинар, в ходе которого

проигрываются модели лоббирования интересов национального бизнеса за рубежом. Для участия в работе семинара приглашаются высококвалифицированные специалисты-практики. Начинающие дипломаты проходят также двух-трехнедельные стажировки в наиболее солидных немецких фирмах. В российских вузах, например в МГИМО (У) МИД России, помимо предметов общего профиля в области мировой экономики и международных экономических отношений, разрабатываются и преподаются узкоспециализированные курсы по экономической и энергетической дипломатии, правовому обеспечению внешнеэкономической деятельности, международному бизнесу и деловому администрированию, взаимодействию с соотечественниками за рубежом.

Обновление и оптимизация международной деятельности

В последнее время все чаще говорят о новой форме международной деятельности — *citizen diplomacy*[1], поскольку трансформация государственного суверенитета и новые технологии позволяют непрофессиональным дипломатам (неправительственным организациям, группам и индивидам) выходить на международную сцену, минуя госаппарат. Дж. Розенау предлагает рассматривать современную международную политику как «два мира» — мир, где господствуют суверенные государства, и мир, где есть множество иных центров власти. Оба мира развиваются параллельно и взаимодействуют друг с другом. С. Браун рассматривает современную мировую систему как «глобальную полиархию», пронизанную сложными связями. Исследователями разработаны многочисленные сценарии, предусматривающие пересечение официальной и неофициальной дипломатической деятельности. «По логике вещей дипломатия не является больше традиционным ведением государственной политики. Она представляет собой комплекс взаимоотношений, устанавливаемых как между государственными, так и негосударственными акторами, результатом чего становится постоянный переговорный процесс и создание новых институтов», — отмечают Т. Принсен и М. Фигнер.

[1] Представляется целесообразным переводить этот термин с английского языка как «гражданская дипломатия», поскольку встречающийся в российской литературе термин «народная дипломатия» скорее связан с реалиями советской дипломатии.

В связи с этим остро встает вопрос о взаимодействии между государственными и негосударственными акторами на мировой сцене. В данном контексте видоизменяются традиционные формы и характер дипломатической деятельности. Сложность системы международных отношений, глобальный масштаб многих проблем, все большее взаимопереплетение внутренней и внешней политики приводят, в частности, к тому, что решающее значение приобретает *многосторонняя дипломатия*. На наших глазах происходит существенное усложнение ее организационной структуры.

Международные организации (универсальные, региональные, субрегиональные), создаваемые государствами на основе многосторонних договоров и в соответствии с нормами международного права, являют собой наиболее распространенную форму многосторонней дипломатии. Каждая из этих организаций принимает свой устав, определяет бюджет, учреждает штаб-квартиру и секретариат. Служба в этих организациях называется международной гражданской службой и подчиняется специальному нормативному регулированию.

В последнее время новой формой многосторонней дипломатии стал созыв конференций, участниками которых выступают только международные организации. Речь идет, в частности, о собраниях в Страсбурге форума, на который съезжаются представители Совета Европы, НАТО, ЗЕС. Задача форума — координация деятельности этих организаций в административных и финансовых вопросах.

Жизнь требует от чиновника, действующего в рамках многосторонней дипломатии, качественно нового уровня компетентности. Ему надо обладать чертами, приближающими его к политику: быть хорошим оратором, владеть искусством убеждения, освоить технику PR. Помимо этого, он должен уметь грамотно редактировать проекты документов, быть в состоянии изобрести такую формулировку, которая в ходе голосования обеспечит наибольшее число сторонников. В то же время дипломату из делегации своей страны следует достичь плодотворного сотрудничества со всеми членами делегации, учитывая интересы различных групп и ведомств, имеющих отношение к дискутируемым вопросам. При этом востребованы и традиционные качества дипломата: быть хорошим переговорщиком, обладать большим запасом терпения, настойчивости и вместе с тем гибкости.

Многосторонняя дипломатия предполагает неукоснительное соблюдение процедуры, а также ясное понимание взаимозависи-

мости между различными многосторонними структурами, умение строить и мобилизовать выгодные для себя политические коалиции. Особое значение в рамках многосторонней дипломатии приобретает переговорный процесс. Его изучение, начатое в 1960-е гг., развивалось в двух направлениях — практическом и теоретическом. В условиях холодной войны возникло множество новых концепций: теория игр, двухуровневый анализ, системная теория. Американские исследования породили также теории разрешения конфликтов либо рационального выбора, идею дипломатии, основанной на конфессиональных принципах (англ. *faith-based diplomacy*). Варианты переговорного процесса стали характеризовать как «жесткие» и «мягкие». Предлагался также третий путь — не отождествлять личность переговорщика с дискутируемой проблемой и не фокусировать внимание на официальной позиции другой стороны. Рекомендовалось сосредоточиться на реальных интересах, постараться согласованно выработать объективные критерии оценки ситуации и предложить взаимовыгодные решения проблемы.

При этом важно иметь в виду то обстоятельство, что изменяется сам характер переговоров. Официальные переговорщики, как правило, ограничены строгими рамками инструкций, что часто затрудняет ход самого переговорного процесса. Поэтому достижению положительных результатов способствовали приемы «*second-track*» дипломатии, предполагающей организацию встреч участников переговоров (обычно не являющихся руководителями делегаций) в неформальной обстановке, а также практику неформального посредничества для зондирования позиций и поиска приемлемых решений.

Во всех странах, в том числе в России, появилась обширная специальная литература, предлагающая множество способов добиться успеха на переговорах. Стремление дать исчерпывающие рекомендации по организации любого переговорного процесса спровоцировало Дж. Стемпеля на едкое замечание: «Кажется, доказано, что у любой проблемы может быть четкое, всеобъемлющее, убедительное и, увы... ошибочное решение».

Современная многосторонняя дипломатия выражена и в участившихся саммитах. Это — своего рода возвращение к той «классической» дипломатии, когда послами являлись в основном люди, наделенные властью внутри страны и, следовательно, имеющие возможность непосредственно влиять на ее политический курс. Наличие современных средств связи позволяет главам государств и правительств весьма часто проводить оперативные

встречи и совещания. Правда, временами они склонны принимать неожиданные решения, требующие немедленного осмысления и развития. В этом случае внешнеполитическому ведомству приходится дипломатично корректировать спонтанные заявления лидеров, сделанные ими в ходе саммита.

Сегодняшняя политическая и дипломатическая практики во многом лишают посла возможности принятия самостоятельного решения. Однако утверждение, что «посол нужен руководителям своей страны лишь для заказа билетов на самолет и обеспечения номера в гостинице», — явное преувеличение. Подготовка встреч на высшем уровне требует от дипломатов огромной подготовительной работы, по преимуществу аналитического плана. Это предполагает наличие новых подходов, широты кругозора, заинтересованного участия в обсуждении проблем, с которыми столкнулись другие страны, т. е. высочайшего профессионализма.

Сегодня государства должны быть готовы немедленно адаптироваться к внешним вызовам, молниеносно просчитывать вероятные ходы своих партнеров-соперников. Вследствие этого разворот дипломатии к внутренним политическим, экономическим, социальным проблемам становится еще более насущным. В частности, подобное вынудило руководство французской дипломатии провозгласить одним из принципов кадровой политики ведомства «мобильность кадров» и поощрять желание сотрудников отработать два-три года в других министерствах и ведомствах. Это повышает квалификацию дипломата и дает ему возможность непосредственно ознакомиться с работой в коммерческих, финансовых, налоговых и судебных структурах.

Расширение сферы дипломатии потребовало привлечения на дипломатическую работу специалистов разных направлений. Например, в Германии, Великобритании, США внешнеполитические ведомства приглашают на работу психологов, математиков, врачей, финансистов, экологов и активистов общественных организаций.

На пути своего *качественного обновления* дипломатия сможет выйти за рамки бюрократической системы, преодолеть традиционное различие между общественным и частным миром. Благодаря расширению круга контактов дипломаты получат больший доступ к информации и наладят отношения с политически фрагментированными центрами власти.

Возрастающая роль неправительственных организаций в областях, ранее считавшихся «заповедной территорией» официаль-

ной дипломатии, требует изменения многих традиционных подходов и творческого государственного мышления.

В последние годы серьезно увеличился круг проблем, обсуждаемых на международных форумах, ибо мир столкнулся с новыми угрозами трансграничного плана. Речь идет о международном терроризме, организованной преступности, наркоторговле, климатических изменениях, распространении генетически модифицированных продуктов питания, клонировании, справедливости в деле распределения ресурсов и пр.

Исключительная сложность тематики этих переговоров потребовала подключения к переговорам представителей науки, бизнеса, авторитетных неправительственных организаций.

Институтом по проблемам достижения консенсуса (некоммерческая частная организация в штате Массачусетс, США) была разработана получившая известность теория «параллельных международных переговоров». Она была опробована в ходе нескольких раундов переговоров по проблемам торговли и окружающей среды, проходивших в 1994—1996 гг., а также в период подготовки конференций по изменению климата в Киото (1997) и в Буэнос-Айресе (1998). В переговорах, параллельных официальным, принимали участие как руководители правительственных делегаций, так и лидеры соответствующих неправительственных организаций. Они получили возможность встречаться в неформальной обстановке, позволяющей осуществить то, что обычно очень трудно сделать на заседаниях форума, т. е. вести свободную дискуссию и проводить «мозговой штурм». Опрос участников переговоров показал, что все были весьма удовлетворены результатом встреч, значительно облегчивших достижение соглашений на официальных раундах.

На наш взгляд, такого рода «дипломатия-катализатор», предполагающая, по определению Б. Хокинга, сотрудничество и взаимодействие государственных и неправительственных акторов, способствует дальнейшему совершенствованию профессиональной дипломатии. Важно найти ответ на вопрос: что все эти новшества могут означать для профессионального дипломата? Речь, конечно же, идет о более высоких требованиях, которые современная практика предъявляет к профессии дипломата. Ведь сегодня профессиональный дипломат, работающий в условиях «дипломатии-катализатора», непременно должен обладать качествами менеджера, координатора и генератора идей. С одной стороны, от него требуется способность выявить и мобилизовать неправительственные ресурсы во имя достижения государственных

целей. С другой — он должен оценить, в какой момент и каким образом правительственные дипломатические ресурсы следует предоставить в распоряжение других акторов, занимающихся международной деятельностью.

«Дипломатия-катализатор» подразумевает также наличие таких качеств, как способность быстро адаптироваться к ситуации, уметь, преследуя собственные интересы, привлекать на свою сторону оппонентов, гибко реагировать на изменения. Будучи не в состоянии дать ответ сразу на все вызовы, возникающие в новой ситуации, дипломат расширяет сферу контактов, вступает во взаимодействие с частными лицами и организациями, оптимизирует сбор информации.

В итоге заинтересованное участие всех акторов дипломатической деятельности в подготовке решений, принимаемых правительствами, способствует более благоприятному их восприятию мировым общественным мнением. В этой обстановке роль внешнеполитического ведомства весьма значительна. «С течением времени именно к министерству иностранных дел будет предъявляться все больше требований», — сделал справедливый вывод Дж. Розенау.

Итак, пессимизм в отношении будущего профессиональной дипломатической службе вряд ли оправдан. Трудно предположить, что изменения, происходящие в мировой системе, приведут к исчезновению дипломатической службы. Однако возникнут ее новые формы и потребуется переход на иной качественный уровень. Иными словами, если слово «оптимизм» в отношении будущего профессиональной дипломатической службы вызывает определенные сомнения, то ее «оптимизация» представляется бесспорной.

Речь идет об *оптимизации* самой структуры министерств иностранных дел. В связи со снижением роли двусторонних представительств здесь неизменно возрастает значение функциональных отделов по общим проблемам.

Из-за появления на международной сцене большого числа новых акторов ведомства иностранных дел, перестав быть привилегированным каналом связи своего правительства с заграницей, т. е. «гейт-кипером», вынуждены взять на себя гораздо более сложные функции координации деятельности различных юридических и физических лиц. Особо остро этот вопрос встает в силу процессов регионализации, которые вовлекают во внешнеполитическую деятельность отдельные земли, области, департаменты, графства и т. д.

Правительства европейских стран по-разному реагируют на подобные начинания. Так, в Италии декретом президента было установлено, что «даже в тех сферах деятельности, где области располагают самостоятельностью, только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с институтами ЕС». Декрет председателя Совета министров подтвердил «исключительную компетенцию МИД в вопросах внешней политики». В ходе обсуждения законопроекта о реформе Министерства иностранных дел Италии особое внимание было уделено координирующей роли МИД по вопросам международной деятельности регионов. В Норвегии эта проблема решается иначе: в январе 1996 г. на конференции в Осло, посвященной вопросам регионализации, бывшая в то время премьер-министром Г.-Х. Брунтланд заявила, что «Министерство иностранных дел не может далее сохранять монополию на контакты с заграницей». В развитие этого заявления отмечалось, например, что Тронхейм может создать «собственную службу внешних сношений» и назначать послов. Кстати, Тронхейм, Берген и Ставангер уже располагают лоббистами в штаб-квартире ЕС в Брюсселе. Представители норвежских властей утверждают, что их региональная политика основана на осознании того, что «значение национальных границ постоянно уменьшается».

Наиболее красноречивый пример изменений в традиционной дипломатии — трансформации внешнеполитического механизма и дипломатических структур в странах *Евросоюза*. Взаимозависимость и тесное переплетение политических, экономических, социальных и оборонных проблем дали основание Дж. Джексону, на наш взгляд, удачно ввести в оборот термин «евродипломатия», свидетельствующий о возникновении своего рода новой европейской «политии», которая представляет собой децентрализованный и многоуровневый институт согласования и проведения общей внешней политики.

Статья «J. 10» Амстердамского договора так определяет основные задачи: дипломатические и консульские миссии государств-членов и делегации Комиссии в третьих странах и на международных конференциях, а также их представители в международных организациях призваны кооперировать свои действия, обеспечивая достижение совместных позиций и общих мер. О дипломатической активности Комиссии свидетельствует и тот примечательный факт, что при ней аккредитованы представители как государств-членов ЕС, так и 165 третьих

стран, что, несомненно, превращает данный орган в довольно привилегированного актора международных отношений.

Главы постоянных представительств при ЕС входят в Комитет постоянных представителей (COREPER), связывающий государства-члены с Брюсселем. В рамках COREPER осуществляются предварительные переговоры, предшествующие встречам министров иностранных дел и глав государств. Европейская пресса определила его как «эксклюзивный клуб, где все вопросы решаются во время деловых завтраков и где получают разрешение 90% всех вопросов еще до того, как они попадут на рассмотрение министров». Члены этого «клуба» выступают в качестве своего рода лоббистов интересов аккредитующей страны, оказывая влияние на решения Комиссии. В свою очередь, COREPER координирует деятельность 250 комитетов и рабочих групп, занимающихся подготовкой предварительных материалов для саммитов.

В литературе отмечается и обратное влияние интеграционных структур на дипломатический корпус. Дело в том, что в свое время согласование позиций осуществлялось создаваемыми *ad hoc* межправительственными рабочими группами, которые действовали под руководством глав соответствующих департаментов министерств иностранных дел. Теперь же центр дипломатической активности переместился в Брюссель, что увеличивает возможность ЕС оказывать значимое влияние на политику государств-членов через аккредитованных при нем дипломатов.

В настоящее время Комиссия имеет за пределами ЕС свои представительства («делегации» или «миссии», направляемые генеральным директоратом) в 124 странах и при многих международных организациях, в частности при ООН, ВТО и ОБСЕ. В этих представительствах занято более 700 чиновников ЕС и около 1600 работающих по контракту местных жителей.

В странах ЕС координация дипломатической деятельности между министерствами иностранных дел и органами Евросоюза осуществляется широкой сетью «корреспондентов», имеющих офисы во всех столицах интегрированной Европы, а также бюро в самом Брюсселе. «Корреспонденты» обеспечивают также постоянную связь между национальными центрами и Комиссией, направляя в течение одного года свыше 20 тыс. шифрованных сообщений.

На саммите Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. особое внимание было обращено на выработку более эф-

фективных способов использования дипломатической сети посольств стран-участниц ЕС и делегаций Комиссии с тем, чтобы усилить роль ЕС в мировой политике.

Стремление оптимизировать расходы на дипломатические институты приводит к появлению весьма радикальных проектов. Например, в ЕС были озвучены предложения, направленные на создание единого министерства иностранных дел. Это позволило бы направлять в третьи страны объединенное посольство, заменяющее многочисленные представительства. Правда, раздавались и менее категоричные предложения равномерно распределить обязанности между представительствами стран ЕС, когда посольство одной из них берет на себя лишь проблемы экономического сотрудничества, другой — консульские функции и т. д.

На международных дипломатических форумах высказывалась также идея совместно приобретать или арендовать здания для посольств. Любопытно, что уже сегодня в Алма-Ате и Минске представительства Великобритании, Франции и Германии располагаются в одном здании. В Намибию и Танзанию направлены совместные представительства северных стран Европы. Однако Великобритания, имеющая значительные экономические и финансовые интересы в Нигерии, отказалась размещать свое посольство в одном здании вместе с партнерами по ЕС. Система совместного использования не только помещений дипломатического представительства, но и оздоровительных комплексов, транспорта, школ, коммуникаций, связи и персонала получает все большее распространение.

Некоторые эксперты предлагают внешнеполитическим ведомствам последовать примеру латиноамериканцев. Известно, что Колумбия, Мексика и Перу имеют несколько совместных посольств в третьих странах, причем раз в год послом становится по очереди представитель одного из этих латиноамериканских государств.

В условиях информационной революции весьма популярна идея поддерживать отношения с другими странами непосредственно из министерства иностранных дел. Иногда речь идет о своего рода возвращении к средневековой практике посольств *ad hoc*. Так, в последнее время в Норвегии практикуется институт «выездного посла», проживающего у себя на родине и выезжающего по мере необходимости с чрезвычайным посольством.

Оптимизация — одна из центральных проблем, постоянно предполагающая то в одной, то в другой стране реформирование

дипломатической службы. Исследования содержания различных предложений в этом направлении свидетельствуют о стремлении выявить степень необходимости полноценного дипломатического представительства в данном государстве. Ведь в малых странах иногда достаточно присутствия двух-трех дипломатов, что позволит значительно сократить аппарат. Американские эксперты, например, предлагают учредить институт так называемых *magnet embassies*, т. е. небольших посольств с функциональной специализацией. В то же время в кризисных ситуациях центральное ведомство должно быть готовым оперативно и гибко усилить эти представительства необходимым персоналом. В «Форин Офис» обсуждается вопрос о слиянии консульских служб стран – участниц ЕС. Не исключается возможность прислушаться к настоятельным советам министерства финансов и закрыть некое число консульств, заменив их горячей телефонной линией, связывающей нуждающихся в консульских услугах с чиновниками в Лондоне.

Экономии средств способствует широко распространенный институт «почетных консулов», как правило, не являющихся штатными сотрудниками министерств иностранных дел и не получающих заработную плату. Опираясь на Положение «О почетном консуле Российской Федерации» 1998 г., на сегодняшний день 29 почетных консулов представляют Россию в 26 странах мира.

Инновационный характер современной дипломатии доказывает и распространение нетрадиционных форм поддержания отношений. Это – «миссия по проблемам собственности» (англ. *property mission*), «представительское бюро» или «бюро по связям» (англ. *representative offices, liaison offices*), «секция интересов» (англ. *interests section, interests office, interests service*). Их наличие позволяет сохранять непосредственные дипломатические контакты даже в отсутствие официальных дипломатических отношений. Например, Великобритания и Ливия после разрыва дипотношений в 1984 г. и вплоть до их восстановления в 1999 г. сохраняли при посольствах третьих стран свои «секции интересов».

Институт «секций интересов», когда в стране пребывания сохраняется, несмотря на отсутствие дипломатических отношений, определенное число дипломатов, в отличие от института традиционного представительства через «третьи» государства, пребывает в стадии становления. Ему еще предстоит претерпеть ряд существенных изменений. Вместе с тем за истекшее время

он доказал свои преимущества. Вероятно, учреждение «секции интересов» в условиях разрыва или отсутствия дипломатических отношений в ряде случаев представляет собой оптимальный выход по сравнению с поддержанием отношений на уровне консульских учреждений. Ведь при наличии в стране «секции интересов» основной объем контактов сохраняется, что дает возможность подготовить восстановление дипломатических отношений. К тому же сама идея открыть «секцию интересов» вместо ограничения представительства своих интересов третьей стороной содержит явный политический сигнал. При этом и семьи дипломатов чаще всего остаются в стране пребывания, что тоже в известной степени свидетельствует о намерении сторон восстановить, как только будет возможно, полные дипломатические отношения.

Видимо, современная дипломатия и в дальнейшем будет прибегать к нестандартным решениям в силу разнообразия конфликтных ситуаций во все более взаимозависимом мире. Появление новых форм представительских институтов свидетельствует о стремлении дипломатии гибко реагировать на возникающие вызовы.

Все более активно заявляет о себе *публичная дипломатия*, которая в условиях возрастающего влияния общественного мнения нацелена на продвижение имиджа своей страны, ее бизнеса и культуры за рубежом. Это ужесточает требования, предъявляемые к дипломатам, работающим в области PR и информации. Для повышения уровня публичной дипломатии в 1999 г. в структуры Госдепа США влилось информационное агентство «USIA». Подобный шаг был предпринят в связи с попыткой приблизить публичную дипломатию к центрам выработки внешней политики. Во фициальном докладе подчеркивалось, что «подключение USIA к работе Государственного департамента будет способствовать большей гибкости американской внешней политики, учитывая большой опыт агентства в области публичной дипломатии, его открытость, тесные связи с неправительственными организациями, высокий уровень технологического оснащения и навык использования возможностей Интернета». Всемирная служба Би-би-си и Британский совет тоже реформировали свою деятельность, приблизив ее к потребностям «Форин Офис». Соответственно, информационный и культурный департаменты британского внешнеполитического ведомства подверглись соответствующей реорганизации.

Будущее дипломатической службы во многом зависит от того, насколько она сможет приспособиться к требованиям революции в средствах массовой коммуникации, меняющей сам характер работы дипломатов. Благодаря современным технологиям участие зарубежных представительств в выработке политического курса и его проведении в жизнь способно осуществляться посредством постоянного обмена между центром и посольством, которое раньше только получало инструкции и посылало в центр отчеты. Электронные средства делают возможными моментальную связь с правительством и его реакцию на события, немедленно становящуюся достоянием общественного мнения как в стране, так и за рубежом. При этом быстрота реакции на события приобретает не меньшее значение, чем они сами.

Появление новых технологий поставило вопрос об отвечающей современным требованиям *подготовке* дипломатов, призванных трудиться в условиях информационной революции. Формы подготовки кадров становятся все более разнообразными. Структуры, профессионально занимающиеся обучением дипломатических кадров, взяли на вооружение впервые появившуюся в недрах бизнеса концепцию «менеджмента знаний» (англ. *knowledge management*). Само слово «знания» (англ. *knowledge*) подразумевает в данном контексте комплекс знаний в области информации и тренинга в органическом сочетании с опытом и интуицией. «Менеджмент знаний» позволяет дипломату адекватным образом реагировать на непредвиденные события, ибо современная дипломатия действует в очень нестабильной и быстро меняющейся среде.

В новых условиях с особой остротой встает вопрос о конфиденциальности информации. В большинстве дипломатических ведомств были созданы внутренние компьютерные информационные системы. Любопытно, что даже здесь были отмечены случаи недобросовестного использования новых возможностей. В 2002 г. американский Госдепартамент был вынужден принять постановление, запрещающее служащим (пользователям Интернета) применять электронную почту для частной переписки, а также посещать сомнительные сайты.

Очевидно, что в XXI в. требования к дипломату значительно возрастут. Будучи избавлен от рутинной деятельности по сбору информданных, дипломат новой формации должен проявить себя прежде всего как опытный аналитик, менеджер и координатор. Весьма значимой станет его роль посредника между официальной и неправительственной дипломатией, его способность

выявить и мобилизовать неправительственные ресурсы для достижения государственных целей. Сверх того, дипломат нового поколения обязан рассчитать, когда и каким образом правительственные дипломатические ресурсы могут быть предоставлены другим акторам для реализации их целей на международной сцене.

В процессе становления нового мирового порядка со все большей остротой встает вопрос о роли гуманитарного фактора. Гуманитарная дипломатия провозгласила примат прав человека, выйдя за традиционные рамки исключительной правосубъектности государств. Это потребовало от дипломатических институтов взять на себя серьезные обязательства в деле создания международных организаций, способных выразить общую волю, направленную на контроль за соблюдением основных прав человека. Гуманитарный фактор не ограничивается тематикой многосторонних форумов, охраняющих индивида. Речь идет о распространении действия гуманитарной дипломатии на сферы защиты наиболее уязвимых категорий человечества, подвергающихся физическим и моральным страданиям. Это касается проблем, с которыми сталкиваются этнические, религиозные и иные меньшинства, апатриды[1], беженцы.

Развитие гуманитарных аспектов дипломатии связано с усилиями избавить людей от страданий, лишений и попрания их человеческого достоинства. Как подчеркивал французский правовед Р.-Ж. Дюпюи, «простой человек становится первой жертвой военных конфликтов, а нещадная эксплуатация, насилие, терроризм, а также стихийные бедствия, болезни и эпидемии превращают среду его обитания в опасную для жизни».

Все более решительно в современной жизни заявляют о себе проблемы духовного, религиозного и культурного плана. По словам министра иностранных дел России И. С. Иванова, «российские дипломаты и деятели Церкви, действуя своими специфическими средствами, призваны в первую очередь выполнять очень важную общую миссию — миссию миротворчества. Духовный авторитет Церкви может сыграть исключительно благоприятную роль в урегулировании локальных и религиозных

[1] Согласно Конвенции о статусе апатридов, принятой 28 сентября 1954 г. Конференцией полномочных представителей ООН, «под термином „апатрид" подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона» (греч. *apatris* и *apolis* — лишенный отечества, лишенный родины).

конфликтов. Религиозные лидеры смогут внести неоценимый вклад в становление действительно прочного мира, если их слово и дело будут нацелены не на обособление и противопоставление народов и государств, а на проповедь терпимости, на воспитание в верующих уважения и высшей ценности — человеческой жизни».

Представители американской дипломатии разделяют это мнение. В ходе организованной Госдепартаментом США конференции «Роль посла в продвижении прав человека за рубежом» 20 принявших участие в дискуссии американских послов пришли к выводу, что проблемы религии становятся ключевыми для гуманитарной дипломатии. Они также подчеркнули, что глубокое понимание того, как религиозное сознание влияет на ценностные ориентиры во всех сферах международной жизни, не менее важно для дипломатов, чем знание политических и экономических проблем.

В то же время в большинстве стран подготовка будущих дипломатов, как правило, не предусматривает углубленного изучения истории культуры и религии. Особую озабоченность этим фактом выразили дипломаты из более чем 20 стран мира, участвовавшие в симпозиуме 1997 г. в Великобритании. Они с тревогой отметили стремительное сокращение средств, выделяемых из бюджетов на всестороннюю подготовку дипломатов.

М. Стерн, опытный американский посол, в своей книге «Разговаривая с иностранцами: пути совершенствования американской дипломатии в США и за рубежом» резонно утверждал, что «незнание проблем религии и культуры впоследствии не позволит дипломатам вовремя осознать намечающиеся в мире глубинные изменения».

В недавней дискуссии по этому вопросу президент вашингтонского Международного центра по вопросам религии и дипломатии Д.-М. Джонстон предложил учредить при американских посольствах в тех странах, где религия играет немаловажную роль, должность атташе по конфессиональным вопросам. Атташе будет призван налаживать отношения с местными религиозными лидерами, вовремя информировать о развитии наиболее значимых религиозных движений. Дипломат, назначаемый на подобную должность, должен пройти специальный курс обучения. Помимо общих знаний, ему потребуется изучение языков и диалектов страны, куда он будет направлен, что обеспечит широкие контакты с местным населением. В свою

очередь, отчеты, дающие реальное представление о развитии религиозных настроений, станут неотъемлемой частью дипломатической деятельности, направленной на предотвращение конфликтов.

* * *

Вышеизложенное позволяет утверждать, что вопреки пессимистическим прогнозам дипломатия не исчерпала свой потенциал. Ее задача в XXI в. – выйти на качественно новый уровень, соответствующий требованиям и вызовам современного мира.

Именно на этом фоне с особой очевидностью должна проявиться роль дипломатии как подлинного носителя идей мира и толерантности. Не случайно исследователи современной дипломатии проявляют огромный интерес к идеям, оценивают политиков, дипломатов и других акторов международных отношений с точки зрения «этического измерения» их повседневной деятельности.

Путь к всеобщему устойчивому развитию, разрешению конфессиональных и этнических конфликтов пролегает через глобальный диалог, в основе которого – утверждение принципов справедливости и прав человека, толерантность и культура мира. Во все времена дипломатия, независимо от ее исторической модели, была призвана служить наиболее эффективным инструментом такого диалога. Прежде всего в этой роли дипломатическая служба сохранит свое непреходящее значение.

Литература

Встреча В. В. Путина с послами и постоянными представителями Российской Федерации за рубежом // Дипломатический вестник. – 2002, август.

Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. – 1999. – № 5.

Зонова Т. В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития. – М., 2003.

Попов В. И. Современная дипломатия. – М., 2000.

Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия. – М., 2001.

Brown S. New Forces, Old Forces and the Future of World Politics (Post-Cold War Edition). – N. Y., 1995.

Carron de La Carriére G. La diplomatie économique: Le diplomate et le marché. – P., 1998.

Dear S. Diplomatic Innovation and the Origins of the Interest Section. – DSP Discussion Papers, № 66. – Leicester, 2000.

Harrop W. C. The Infrastructure of American Diplomacy. — American Diplomacy, 2000, Summer.

Foreign Ministries: Change and Adaptation. B. Hocking (ed). — L., 1999.

Kennan G. F. Diplomacy without Diplomats? // Foreign Affairs. — 1997, September/October.

Martinez J., Susskind L. Parallel Informal Negotiations: An Alternative to Second Track Diplomacy // International Negotiation. — 2000. — V. 5. — № 3.

Environmental NGO's in World Politics: Linking the Local and the Global. T. Princen, M. Finger (eds). — L., 1994.

Governance Without Government: Order and Change in World Politics. J. N. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds). — Cambridge [England]; N. Y., 1992.

Stearns M. Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad. — Princeton, N. J., 1996.

http://www.afsa.org
http://www.fco.gov.uk
http://www.mid.ru

Часть II

Региональные измерения современных международных отношений

Глава 20

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ИЗМЕРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. Д. Воскресенский

Во всем разнообразии теоретических макроподходов к исследованиям международных отношений один из самых продуктивных при анализе их регионального измерения — *системный*, ибо он отличается комплексностью, т. е. включает в себя многое из того, что по отдельности реализуется в иных методиках. Кроме того, этот подход позволяет решать, наряду с теоретическими, вполне практические задачи, а среди них вычленять ключевые макрорегионы мира и уже на данном уровне анализировать, как изменяются общие закономерности применительно к более крупным, чем страны, географическим (и не только) образованиям. Данный уровень аналитики одновременно позволяет более адекватно подойти к проблеме страновой специфики, так как ставит ее в контекст региональных (а значит, модифицированных соответственно группе объектов, *связанных* определенными основаниями одного порядка) закономерностей.

Вопросы региональных и субрегиональных подсистем, обусловленные новейшими трендами современных международных отношений — глобализацией, регионализацией и фрагментацией, равно как и сами понятия региона и конкретного регионального членения мира, являются дискуссионными. Когда мир анализировали в категориях биполярного взаимодействия или двух центров и двух типов периферий, наличие региональных и субрегиональных подсистем не вызывало сомнений и больших споров, поскольку было подчинено логике глобальной проблематики. После распада биполярной структуры отношений ситуация усложнилась и возникли вопросы, на которые пока нет однозначного либо вполне конкретного ответа. Среди них, например, такие.

Если биполярная система исчезла, что же пришло ей на смену? Раз мы еще не способны определенно сказать, что именно заместило эту систему, то корректно ли подобное утверждение: мир распался на относительно компактные территориально-экономические регионы и субрегионы, следовательно, нет и не будет общих закономерностей функционирования международной системы, а есть только сочетание мегарегионального и субрегионального уровней взаимодействия?

Каковы могут быть критерии членения мира в условиях переживаемого нами переходного периода? Возникают в данной связи и более конкретные вопросы: является ли Южная Азия регионом (т. е. составляет ли она региональную подсистему) или же это субрегион (и соответствующая субрегиональная подсистема)? Каково взаимоотношение между Азиатско-Тихоокеанским регионом (АТР) и Восточной, Южной, Северо-Восточной и Юго-Восточной Азией (каждая — отдельно) не в географическом смысле, а в плане образования региональных и субрегиональных подсистем международных отношений? Как соотносятся региональные подсистемы и цивилизационные миры? Какова корреляция между глобализацией и регионализацией, и не отражает ли последний процесс то обстоятельство, что планетарная международная система распалась на (суб)региональные подсистемы, каждая из которых является фактически независимой системой? Или же все-таки она развивается лишь как подсистема, т. е. «просто» существуют модификации неких общих закономерностей, связанные с политико-географической, историко-экономической и культурно-цивилизационной спецификами? На большинство подобных вопросов пока нет однозначного ответа. Ясно, однако, что системный подход (в сочетании с другими) дает исследователю богатый теоретический и методологический инструментарий для поиска адекватного ответа на многие из вышеназванных проблем.

Главные *свойства* любой системы:

1) ее взаимосвязь со средой (внешняя характеристика), устанавливающая ее внутренние основные черты;

2) целостность, т. е. внутреннее единство, принципиальная невозможность свести качества системы к сумме атрибутов составляющих ее элементов;

3) гомеостаз, или соблюдение некоего динамического равновесия, гарантирующего поддержание параметров в определенном диапазоне;

4) информативность, т. е. методы воплощения информационной сущности сигналов и способов кодировки передаваемых системой сообщений (ее семантика и семиотика).

Еще одно важное свойство системы — ее *безопасность*, причем это понятие имеет две стороны: внешнюю, определяющую воздействие объекта на среду, и внутреннюю, характеризующую качества сопротивляемости объекта по отношению к влияниям среды. Итак, внешняя безопасность — способность системы взаимодействовать со средой таким образом, чтобы не происходили необратимые изменения или нарушения важнейших параметров, обусловливающих допустимое состояние среды. Внутренняя безопасность — характеристика целостности системы, т. е. ее способность поддерживать свое нормальное функционирование в условиях внешних и внутренних воздействий. Из этого следует, что цель безопасности — выявление угрозы распада системы для своевременного принятия мер по недопущению такого процесса.

Системный подход становится достоянием науки о международных отношениях (МО) с середины 1950-х гг. Правда, многие из положений теории МО, которые ныне относят к системному подходу, были разработаны раньше. Однако особенно широкое распространение системные идеи получили после появления трудов классиков социологии и политологии Т. Парсонса и Д. Истона, в которых политическая система рассматривалась в виде определенной совокупности отношений, находящейся в непрерывном взаимодействии со своей внешней средой через механизмы «входов» и «выходов» (в соответствии с базовыми идеями кибернетики). Одновременно исследователи распознали, что международные отношения специфичны — прежде всего по своему характеру они являются социальными отношениями, а значит, международные системы и подсистемы относятся к типу социальных и должны рассматриваться как сложные адаптирующиеся системы, анализ которых невозможен по аналогии с изучением механических системных моделей. Эти системы, как правило, принадлежат к типу открытых и слабоорганизованных, т. е. в них трудно провести четкую границу и, соответственно, подвергнуть анализу систему в отрыве от среды, и наоборот. Пространственные рубежи таких систем весьма условны. Подсистемы Европы либо АТР, отличаясь характером своих отношений со средой, не только существуют в реальности, но и имеют некие пространственные пределы, хотя часто последние довольно-таки относительны. Это в той или иной степени верно для всех региональных международных (под)систем. Они представляют собой

не просто какие-нибудь аналитические объекты, а конкретные связи между реально существующими социальными общностями, взаимодействие которых имеет определенные черты системной организации. Еще одна особенность международной системы отношений и составляющих ее подсистем связана с тем, что ее основные элементы — социальные общности (включая отдельных индивидов), т. е. они являются социальными системами особого типа со слабой степенью интеграции элементов в целостность, а значит, с их существенной автономией. Третья особенность обусловлена тем, что международные отношения — по преимуществу политические с главным звеном в виде межгосударственных связей.

Налицо разные конкретные подходы к международным отношениям как системе (в этом смысле мы говорили ранее, что системный подход «вбирает» в себя основное содержание того, что по-разному может быть истолковано в иных подходах), из которых наиболее известны:

1) *традиционно-исторический* (международная система — это дипломатические отношения государств в какой-то исторический период);

2) *историко-социологический* (с идеей социальной детерминированности конкретной исторической системы МО);

3) *структурный* (выделяются исторические системы МО, опирающиеся на различия в их структуре);

4) *эмпирико-региональный*, либо иначе социоестественный, — конкретные географические регионы как (под)системы в рамках международных, экономических, политических и пр. отношений;

5) *структурно-дипломатический* (система — это предположения, понимание, усвоенные навыки, виды реакции, правила, нормы и процедуры, приобретаемые и используемые акторами при осуществлении их различных индивидуальных целей в рамках совместной практической деятельности);

6) *реалистический* — различные модели баланса сил (мощи) всей международной системы без политических подсистем, с двумя — пятью участниками, а также правилами, по которым они играют.

Единое или самое важное во всех этих подходах — выделение общей (планетарной) системы международных отношений, т. е. некоей самодостаточной системной целостности, позволяющей описывать и анализировать международные отношения в целом. В 1990-е гг. ряд теоретиков в полный голос заговорили о настоятельной необходимости разграничить универсальные и частные

проблемы систем МО. Это было связано с нарастанием тенденции к глобализации, с одной стороны, а также регионализацией и региональной фрагментацией — с другой. Теоретики МО настаивали на том, что некие международные взаимодействия обладают определенной автономией. Они обратили внимание на существование частных закономерностей, обусловленных спецификой (прежде всего географической, территориально-экономический, цивилизационной, культурной, этнопсихологической) функционирования компонентов системы, т. е. подсистем. Эти более узкие (частные) закономерности описывают активность региональных и субрегиональных подсистем, т. е. совокупности своеобразных международных взаимодействий, в основе которых содержатся общие географическая и культурно-цивилизационная принадлежности.

Предлагаемое в настоящем учебнике условное членение мира на региональные подсистемы и регионы исходит из определения *международно-политического региона*. Это привязанная к территориально-экономическому и национально-культурному комплексу (основывающемуся на однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, национально-культурных условий, мотивирующих его выделение) региональная совокупность явлений международной жизни, объединенных общей структурой и логикой таким способом, что эта последняя и историко-географические координаты ее существования взаимообусловлены.

Если исходить главным образом из географических параметров, то можно выделять: географические макрорегионы — Азию, Африку, Америку, Европу, Австралию и Океанию; мезорегионы (т. е. средние) — Центральную, Северную, Южную Америку, Европу, Австралию и Океанию, Северо-Восточную, Юго-Восточную, Южную, Западную и Центральную Азию, Северную (арабскую) Африку и Африку южнее Сахары, а также (суб)регионы с подразделением: Америки на Центральную, Северную и Южную, Европы — на Северную, Восточную, Западную, Центральную и Южную, а Западной, точнее Юго-Западной, Азии — на Ближний и Средний Восток. Однако последнее понятие шире, чем Юго-Западная Азия, так как в него включают не только ее 16 государств, но и Египет с Суданом.

По историко-культурным параметрам тоже вычленяются соответствующие регионы: китайский, корейский, вьетнамский (Вьетнам, Лаос, Камбоджа), индийский (Индия, Непал, Бутан, Шри-Ланка), индо-иранский (Пакистан, Афганистан, Иран, Таджикистан), тюркский, арабский, российский (Россия, Украина,

Белоруссия или, в иной интерпретации, 12 стран СНГ), европейский (из 13 государств). Североамериканский, латиноамериканский, африканский регионы объединяются в региональные общности по таким параметрам, как геополитическая традиция (принадлежность к единому государственному образованию), современная тенденция к интеграции (межгосударственному взаимодействию), этнолингвистическое, этнокультурное либо этнопсихологическое единство. К культурно-религиозным макрорегионам обычно относят: конфуцианско-буддийский, индуистский, мусульманский, православный, западнохристианский, латиноамериканский, африканский, тихоокеанский.

Ясно, что отдельные страны могут входить — по различным критериям — не в один, а в два или даже три региональных кластера. Кроме того, нередко выделяются и другие культурно-географические агломерации государств, которые могут строиться по принципу экономической кооперации и совместной системы безопасности и/или «скрепляться» историческими конфликтами, спорными проблемами, традиционной враждой, т. е. возможно и правомерно деление мира на геоэкономические и геополитические регионы. К тому же некоторые «исторические» регионы в последнее время приобретают довольно четко выраженные «геоэкономические» черты. Допустимо и иное членение мира на регионы и субрегионы.

Иногда исследователи делят Азию на Южную, Юго-Восточную и Восточную (исключая из нее Океанию и Австралию), Ближний и Средний Восток и государства Центральной Азии. При этом ряд исследователей считает, что Афганистан принадлежит скорее региону Ближнего и Среднего Востока, чем Южной Азии, в которую объединяют семь государств Южноазиатской ассоциации регионального сотрудничества (*South Asian Association for Regional Cooperation — SAARC*). В соответствии с той же логикой сочетания исторических и геоэкономических параметров десять стран Юго-Восточной Азии (Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, т. е. бывшая Бирма, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам) образуют ассоциацию ее государств (АСЕАН). Согласно всем этим рассуждениям, сегодня с некоей степенью определенности можно говорить о панамериканской (межамериканской), европейской, африканской, азиатской региональных подсистемах международных отношений и сообразных этим подсистемам международно-политических регионах, а также о некоторых более или менее четко очерченных субрегиональных подсистемах — западноевропейской (как части

европейской), североамериканской и южноамериканской (латиноамериканской) как частях панамериканской (межамериканской) структуры. Выделяются также Ближний Восток, Средний Восток, Восточная Азия, Южная Азия, Северо-Восточная и Юго-Восточная Азия и Азиатско-Тихоокеанский регион как части азиатской (под)системы международных отношений, в которых Ближний и Средний Восток, АТР, Южная Азия группируются в субрегиональные подсистемы. Эти принципы членения и послужили основой выделения самых важных международно-политических регионов в настоящем учебнике и более подробного рассмотрения закономерностей их существования и функционирования с сопутствующей конкретной проблематикой.

Литература

Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталев М. А. Очерки теории и политического анализа международных отношений. — М., 2002.

Белокреницкий В. Восток через призму мировых демографических процессов // Восток. — 1999. — № 5.

Восток/Запад: региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / Под ред. А. Д. Воскресенского. — М., 2002.

Восток — Запад — Россия. — М., 2002.

Могилевский В. Д. Методология систем: вербальный подход. — М., 1999.

Плотинский Ю. М. Модели социальных процессов. — М., 2001.

Voskressenski A. D. Russia and China: A Theory of Inter-State Relations. — L; N. Y., 2003.

Глава 21

ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Введение: Европа и ее место в современном мире

М. М. Наринский

Что есть Европа? Возможно, правильнее говорить не о Европе, а о Европах? Существуют различные измерения Европы как таковой в зависимости от принятых критериев: география, политика, европейская цивилизация и европейские институты.

Как бы то ни было, с распадом биполярной системы международных отношений завершился раскол Европы, которая пере-

стала быть основным полем холодной войны. Символ перемен в центре этой части света — падение Берлинской стены в ноябре 1989 г. и объединение Германии, завершившееся 3 октября 1990 г. Закончили свое существование коллективные организации социалистических стран. 27 июня 1991 г. было решено распустить Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), а 1 июля — Организацию Варшавского Договора (ОВД).

В Старом Свете наблюдались сложные политико-идеологические и социально-экономические процессы. На востоке субконтинента происходил переход от этатизированной централизованной экономики к рыночному хозяйству, сопровождавшийся болезненными социальными явлениями. В политической сфере были демонтированы авторитарные режимы «реального социализма». В результате в начале XXI столетия в Европе не осталось откровенно авторитарных или диктаторских систем. Все страны этой части Евразии подтвердили свою приверженность идеям демократии, свободы личности, правового государства. Другое дело, что далеко не везде провозглашенные принципы реализованы в полном объеме. Вместе с преодолением биполярного противостояния возросло значение национальных, этнических, конфессиональных и культурных факторов на востоке и юго-востоке Европы. В 1990-е гг. они серьезно осложняли структурирование новой системы международных отношений на субконтиненте.

Социально-политические трансформации сопровождались важнейшими геополитическими изменениями. В декабре 1991 г. перестал существовать Союз Советских Социалистических Республик. На его пространстве сформировались 15 независимых государств, включая Российскую Федерацию. Распад СССР существенно изменил ситуацию в Европе и в мире в целом. Судьбу Советского Союза разделила Социалистическая Федеративная Республика Югославия. С обострением этнических и конфессиональных противоречий СФРЮ в 1991 г. раскололась. Из состава федерации вышли, став независимыми, Хорватия, Босния и Герцеговина, Македония, Словения; остались — Сербия и Черногория, закрепившие в 2002—2003 гг. это новое название за своим государством. К сожалению, распад Югославии сопровождался серьезным кризисом с применением силы (1991—1995). По Конституции Сербии Косово и Метохия, входящие в ее состав, обладали лишь территориальной и культурной автономией. Разногласия по поводу их статуса и положения этнических меньшинств привели в 1998—1999 гг. к резкому обострению обстановки вокруг Косово, принявшему характер международно-

го кризиса. Иначе происходила дезинтеграция Чехословакии (ЧСФР) — в форме «цивилизованного развода». В ноябре 1992 г. парламент ЧСФР принял федеральный закон о прекращении ее существования, а с 1 января 1993 г. на карте Европы появились две республики — Чешская и Словацкая.

Наряду со становлением наций-государств на востоке и в центре Европы, расширялись и укреплялись региональные и интеграционные организации, превратившиеся в ядро европейской идентичности. Во второй половине 1990-х гг. стало ясно, что процесс формирования единой Европы пошел не путем «сближения» Запада и Востока, а через постепенное расширение традиционных западных организаций. Наиболее показательно в этом плане — продвижение на восток Европейского союза и НАТО. Вместе с тем в новой европейской архитектуре призваны найти свое место и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), и Совет Европы (СЕ). Только объединенными усилиями всех учреждений субконтинента, всех его государств и народов можно построить стабильную и демократическую Большую Европу.

На пути к этой цели имеются существенные препятствия. Одно из них — возможность появления в Европе новых разделительных линий. Бывший министр иностранных дел РФ И. С. Иванов отметил: «Для того чтобы Европа была в состоянии сыграть роль движущей силы в формировании новой многополярной системы международных отношений, она сама должна стать мощным самостоятельным „полюсом". А это, по убеждению России, возможно лишь на путях превращения Большой Европы в единое пространство стабильности и безопасности, экономического процветания и устойчивой демократии. Главным направлением европейской политики России является курс на формирование стабильной, недискриминационной и всеобъемлющей системы европейской безопасности». Только единая Большая Европа может справиться с новыми вызовами и угрозами современного мира: этническими проблемами и сепаратизмом, терроризмом и организованной преступностью, расползанием оружия массового уничтожения и пренебрежением нормами международного права.

Еще одна серьезная проблема — сохранение разрыва в уровнях социально-экономического развития между государствами Западной и Восточной Европы. Печально, что он не преодолевается, а в ряде случаев и увеличивается. Даже в расширяющемся Евросоюзе растет социально-экономическая неоднородность. В конце

1990-х гг. производство ВВП на душу населения в десяти государствах – кандидатах на вступление в ЕС составляло 38% от уровня 15 членов Евросоюза. Еще хуже обстоит дело со странами СНГ. Если в 1991 г. здесь доход на человека примерно соответствовал среднемировому уровню, то в конце 1990-х гг. он упал до половины от этого. Для современной России актуальна задача по уровню ВВП на душу населения за 20–25 лет достичь Португалию, одну из беднейших стран ЕС. Подобные разрывы грозят воспроизвести в Европе проблемы по типу отношений Север – Юг.

Большая Европа – не только богатейшая цивилизация с многовековым опытом и колоссальным наследием; это и важный полюс экономического развития, один из центров современных технологий, регион с квалифицированным населением и солидными запасами природных ресурсов.

Однако нынешняя Европа сталкивается со сложными долгосрочными проблемами. На одном из первых мест – демографический упадок: ее доля населения в мире неуклонно снижается. Если в 1950 г. жители Европы составляли 22,7% землян, то в 1996 г. – только 12,5%, а в 2020–2025 гг. эта доля вообще уменьшится до 6,5%. Ежегодный прирост европейского населения – всего 0,2% (по сравнению с 2,7% в Африке). Заметно меняется облик жителей развитых стран Европы в связи с иммиграцией из других регионов. Значительные изменения в демографической картине планеты непременно влияют на мировую политику.

Целый комплекс проблем возникает в силу включения Европы в процесс глобализации. Конечно, Старый Свет активно в нем участвует, по некоторым показателям обгоняя все иные регионы мира. Например, именно Европа в середине 1990-х гг. была лидером в мировой торговле. В совокупности на долю Большой Европы приходится около половины мирового объема внешней торговли (экспорт – импорт). Вместе с тем по ряду важных показателей Европа ощутимо уступает Новому Свету. Так, в конце 1990-х гг. более 50% пользователей Интернета были сосредоточены в США и Канаде, где живут 5% землян. Европа явно отставала в этом от своего заокеанского партнера. Весьма характерны данные о крупнейших транснациональных компаниях. В 1995 г. в десятку ведущих ТНК входили лишь три европейские: «Ройял Датч-Шелл» (Великобритания – Нидерланды), «Фольксваген» (Германия), «Нестле» (Швейцария), но пять американских. Отставание Европы, не говоря уже о ряде других регионов мира, в освоении глобализации привело к тому, что сам этот процесс стал ассоциироваться с американизацией.

Все же нет достаточных оснований для рассуждений о «закате Европы». Старый Свет преодолел свой величайший раскол, обусловленный холодной войной. Страны Центральной и Восточной Европы постепенно втягиваются в евроатлантические структуры, которые сохраняют свою устойчивость, несмотря на все трения и сложности. Россия и другие государства СНГ — уже не противники западной части Европы; они скорее выступают как партнеры в строительстве новой архитектуры европейской безопасности. Все это позволяет стремиться к созданию обширнейшего пространства безопасности и стабильности — от Ванкувера до Владивостока.

Одним из важнейших результатов XX в. для Европы явился распад колониальных империй и завершение эпохи колониализма. Вместе с тем она сохранила развитые многообразные связи с иными регионами. При этом не следует упускать из виду, что Россия — не только европейская, но и азиатская страна. Для нее участие в делах Азии естественно и необходимо. СНГ тоже включает как европейские, так и азиатские государства постсоветского пространства. Евросоюз, в свою очередь, активно развивает связи со странами Азии, Африки и Латинской Америки. Приоритетным механизмом в данном процессе остаются Ломейские конвенции, подписанные в 1975 г. и пересматривавшиеся в 1979, 1984 и 1989 гг. ЕС установил отношения сотрудничества более чем с 70 странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. Кроме того, бывшие метрополии сберегли немаловажные связи со своими экс-владениями: Великобритания возглавляет Содружество наций; Франция играет преобладающую роль в Союзе государств-франкофонов, сохраняя политические, военные, экономические и культурные отношения с рядом стран Африки.

Разумеется, Европа XXI столетия не способна навязывать миру собственную систему ценностей или в одиночку противостоять новым угрозам и вызовам. Однако сама Большая Европа может стать примером единства в многообразии, успешного развития на основе толерантности, диалога и плодотворных обменов во всех областях.

Литература

Иванов И. С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М., 2002.

Борко Ю., Буторина С. Европа: поиск новой идентичности // Космополис. — 2002. — № 1.

Chagnollaud J.-P. Relations internationales contemporaines: Un monde en perte de repères. — P., 1999.

Меняющаяся Европа

В. Г. Барановский

Международно-политический ландшафт переходного периода

Европейское пространство — уникальный фрагмент глобальной международно-политической системы в силу по меньшей мере трех обстоятельств.

Во-первых, Европу можно рассматривать как своего рода «колыбель» современных международных отношений. Последние, разумеется, нельзя сводить всего лишь к расширенному варианту европейской модели организации взаимосвязей между участниками международной жизни. Но роль этой модели в формировании глобальной системы исключительно велика — и в историческом, и в генетическом смыслах. Более того, речь идет не только о ретроспективном значении европейского фактора в эволюции международных отношений. Не исключено, что механизмы, которые возникают в Европе и проходят там практическое испытание, окажутся востребованными за ее пределами, в том числе и на глобальном уровне.

Во-вторых, Европа освоила почти весь спектр возможных способов взаимодействия между субъектами международной жизни — от их ориентации на взаимное уничтожение до теснейшего сближения, плавно перетекающего в слияние. Поразительно и то, что переход от одного экстремума внутри данного спектра до другого совершался в Европе в исторически весьма сжатые сроки (как это произошло, например, во франко-германских отношениях после Второй мировой войны и идет по линии Россия — Запад сегодня).

В-третьих, характерная особенность Европы — беспрецедентно высокая плотность разнообразнейших многосторонних институтов и механизмов, посредством которых осуществляется взаимодействие участников международной жизни. Это само по себе создает в этой части света некий потенциал организованности и структурированности — более высокий, чем в любом другом регионе мира, хотя отнюдь не гарантирующий автоматическое разрешение любых коллизий.

Последние полтора десятилетия — с конца 1980-х гг. и до нашего времени — стали периодом кардинальной реорганизации международно-политического пространства в Европе. Трансформационный переход европейской системы из одного состоя-

ния в другое сопровождается определенными явлениями разбалансированности и дестабилизации — пусть временными и не обязательно чреватыми драматическими последствиями, но все же порождающими некоторые линии напряженности внутри региона.

С уходом в прошлое жесткого биполярного противостояния эпохи холодной войны исчезла довольно четкая дихотомическая структурированность европейского пространства, которая диктовала участникам известные ролевые функции и некие общепризнанные правила игры. Было бы преувеличением сказать, что вместо этого воцарились хаос и полная неразбериха. Но международно-политический пейзаж в Европе переходного периода оказался фрагментированным, неоднородным и подвижным.

В разных частях Европы сама проблема организации взаимодействия участников международной жизни проявляется поразному. Различия обусловлены многими обстоятельствами: характером объективных вызовов безопасности, оценками со стороны государств своих жизненно важных международно-политических интересов и места в европейской архитектуре, их материальными и политическими ресурсами для минимизации внешних угроз, возможностями в плане обретения союзников и партнеров и т. п. По этим основаниям можно выделить несколько основных сегментов внутри европейского международно-политического пространства (с тем пониманием, что любое такое разделение Европы на различные «зоны», конечно же, имеет условный характер и предлагается лишь в качестве аналитической аппроксимации).

Полюс стабильности. Страны, традиционно именуемые «западными» (речь идет главным образом об участниках НАТО и Евросоюза), образуют наиболее стабильную часть европейского пространства. Каких-либо серьезных международно-политических вызовов, связанных с развитием внутри этой зоны, не существует; входящие в нее страны располагают значительными ресурсами для противостояния возможным внешним угрозам (которые к тому же в настоящее время, да и на обозримую перспективу, либо отсутствуют, либо несущественны).

Положение дел внутри данного сегмента европейского пространства во многом определяется социально-политической устойчивостью и экономическим благосостоянием соответствующих стран. При этом первостепенное значение приобретает их способ-

ность эффективно решать внутренние задачи структурной адаптации и добиваться гармонизации социально-экономической политики с помощью многосторонних и наднациональных механизмов. Неудачи на таком направлении могут создать гораздо бóльшие проблемы, чем традиционные внешние угрозы. Актуальна и задача поиска адекватных ответов на «нетрадиционные» вызовы международно-политического развития — неконтролируемый наплыв беженцев, международная организованная преступность, незаконные поставки оружия, наркотиков и радиоактивных материалов, трансграничные экологические проблемы и т. п.

Вместе с тем здесь вряд ли можно говорить о полностью унифицированном, однородном международно-политическом пространстве. Специфичны внутренние проблемы, с которыми сталкиваются различные страны этой зоны, — такие как сепаратизм (Ольстер в Великобритании, Корсика во Франции, движение басков в Испании, «северная лига» в Италии) или споры о распределении полномочий между центральной администрацией и местными органами управления (Германия, Бельгия, Швейцария, в перспективе — Великобритания). Неодинаковы их системы приоритетов безопасности, чувствительность в отношении внешних вызовов: в странах Средиземноморья особо озабочены «угрозой с юга», государства Северной Европы концентрируют свое внимание на регионе Балтийского моря, Германия проявляет повышенный интерес к предотвращению дестабилизации в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), Турция и Греция продолжают испытывать высокую степень взаимного недоверия. Списки участников НАТО и ЕС в значительной степени совпадают между собой, но не идентичны. Для некоторых стран по-прежнему привлекателен нейтральный статус.

Остаются в повестке дня и традиционные проблемы трансатлантического партнерства, например, касающиеся: роли США в Европе; существа и конфигурации сугубо европейских форм военно-политического сотрудничества (не идентичных его развитию на основе и в рамках НАТО), распределения военного бремени между США и их европейскими союзниками. Более того, в условиях постбиполярного мира некоторые аспекты трансатлантических взаимоотношений порождают острые разногласия не только между европейскими членами НАТО и США, но и между самими европейскими странами (к примеру, в вопросе об отношении к войне США против Ирака). Наконец, источником трений, как и раньше, могут быть проблемы лидерства и международно-политическая конкуренция стран региона.

И все же «западная» зона является главным полюсом устойчивости в Европе, обладающим существенным внутренним потенциалом и привлекательностью для других участников международной жизни. Тем не менее здесь есть три крупные проблемы, которые требуют решения.

1. Идеология, материально-техническая основа и институциональные структуры обеспечения безопасности в этом регионе формировались в иную эпоху и должны быть адаптированы как к новой обстановке на континенте, так и к новым международным вызовам (таким, как международный терроризм и др.).

2. При отсутствии явно выраженного внешнего врага как важнейшего фактора консолидации ключевым становится поддержание взаимоприемлемого баланса внутри данной зоны.

3. Растущее (если не превалирующее) значение приобретает взаимодействие с окружающим миром — вовлечение новых членов, взаимоотношения с внешними контрагентами, «проецирование силы» вовне, в том числе за пределы Европы.

Неадекватное решение любой из этих трех проблем способно подорвать роль западноевропейского сегмента международно-политической системы как источника стабильности и безопасности для всей Европы.

«Россия плюс». Наша страна вместе с ее окружением из числа стран СНГ образует альтернативный полюс в европейском международно-политическом пространстве. Альтернативность в данном случае отнюдь не означает неизбежности или необходимости конфронтационных взаимоотношений с его западным полюсом. Речь идет об ином — во-первых, о генезисе нынешней ситуации на континенте (которая «выросла» из продолжавшегося несколько десятилетий противостояния по линии Восток – Запад и сохраняет, пусть даже только в силу инерции, некие присущие той эпохе политические и ментальные стереотипы), а во-вторых, об особенностях развития на постсоветском пространстве и о специфике его геополитических характеристик.

Действительно, для России, например, объективно нет никаких угроз ее безопасности, исходящих от Запада (даже если на сей счет и высказываются различные суждения). Проблема в ином — необходимо разрабатывать и развивать стратегию, направленную на повышение роли страны в Европе и восстановление ее международно-политического статуса. Любые действия других участников международной жизни, рассматриваемые как мешающие России занять достойное место в Европе или оттесня-

ющие ее на обочину политики в данном регионе, вызывают в Москве болезненную реакцию и могут подталкивать страну одновременно к навязчивой внешнеполитической активности и к самоотчуждению от Европы. Для других стран СНГ европейский вектор также является важным фактором их международно-политической самоидентификации — и зачастую не менее противоречивым, чем для России.

Внутренние проблемы в странах этой зоны оказались на порядок сложнее, чем в большей части остального посткоммунистического мира. Между тем экономическая и политическая дееспособность государства — важнейшее условие для того, чтобы оно было в состоянии проводить продуманную и последовательную внешнюю политику. В данном отношении длительный и противоречивый характер трансформационного периода в восточной части Европы не мог не сказаться на ее международно-политических возможностях. К примеру, у постельцинской России такие возможности явно расширились, тогда как у Украины и Белоруссии, наоборот, внутренние обстоятельства становятся главным фактором, сужающим внешнеполитические горизонты.

Важная характеристика этого сегмента европейского политического пространства — огромный территориальный ареал России, уменьшившийся на треть в сравнении с бывшим СССР, но по-прежнему крупнейший в мире. То обстоятельство, что Россия больше всей остальной Европы вместе взятой, в совокупности с российскими военно-политическими возможностями (прежде всего наличием ядерного потенциала), создает «экзистенциальный дисбаланс», неизбежно влияющий на характер восприятия европейцами нашей страны (даже если она превратится в образцовую демократию и станет воплощением внешнеполитический сдержанности).

К тому же Россия по своему геополитическому положению выходит далеко за пределы Европы, что имеет очевидные последствия и для положения страны в европейской международно-политической системе. Чувствительность России к внеевропейским вызовам безопасности естественна и имеет более предметный характер, нежели у большинства других стран; она не сможет оперировать только на европейской сцене (даже если это официально будет считаться ее важнейшим приоритетом). В результате у европейцев всегда будет сохраняться некоторая мера неуверенности относительно степени российской вовлеченности

в дела региона (даже если таковая и будет искренне приветствоваться).

Еще одна специфическая проблема — организация постсоветского геополитического пространства. Эта тематика выступает не только как фактор консолидации стран региона, но и как источник довольно серьезных трудностей в их взаимоотношениях. Понятно, что возникающие на данной почве коллизии актуальны прежде всего для самих стран СНГ, но в определенной степени они могут обретать и более широкое измерение. Причем как со знаком «плюс» (через снятие проблемных ситуаций, чреватых негативными последствиями для европейского политического пространства), так и со знаком «минус» (к примеру, когда Москву подозревают в желании сформировать в рамках СНГ «бархатную империю» или создать там ареал исключительно российского влияния, куда доступ другим участникам международной жизни был бы наглухо закрыт).

Восточный фланг европейского международно-политического пространства представляет собой зону с переменной внутренней геометрией, поскольку здесь одновременно развиваются разнонаправленные и зачастую конфликтующие между собой тенденции. С одной стороны, сближение России с Белоруссией сориентировано на их объединение в одно государство (что может интерпретироваться и как инкорпорация Белоруссии в Россию). С другой — вероятное отдаление Украины от России вкупе с легко прогнозируемой реакцией Москвы на такого рода развитие способно превратиться в сильнейший фактор эрозии этой зоны и даже (при неблагоприятном сценарии) в серьезный вызов стабильности в Европе в целом.

К восточному сегменту европейского международно-политического пространства может быть отнесен и Кавказский регион, хотя и с некоторыми оговорками. При всем драматизме развивающихся там событий и нестабильности сегодняшней ситуации, для «старой», «традиционной» Европы он является довольно периферийным — и в политическом, и в цивилизационном отношениях. К тому же его проблемы имеют относительно локальный характер и не слишком сильно угрожают остальной Европе какими-то серьезными негативными выбросами. Кроме того, эти проблемы правомерно рассматривать не столько в сугубо европейском геополитическом контексте, сколько в рамках специфической конфигурации, сердцевину которой составляют четыре страны региона (в том числе Россия), с подключением к ним как непосредственных соседей с ее южного фланга (Иран и Турция),

так и влиятельных внерегиональных акторов (прежде всего США и ЕС). В то же время события вокруг Ирака и возникновение новых экономических, политических и военно-стратегических перспектив в рамках более широкого транскаспийского пространства (выходящего, в частности, и на Центральную Азию) объективно повышают международно-политическое значение Кавказского региона.

Промежуточная зона: западный вектор. Страны, недавно вошедшие в НАТО или являющиеся кандидатами на присоединение к этой структуре и к ЕС в обозримом будущем, образуют некую промежуточную зону в европейском международно-политическом пространстве. Речь идет о государствах, которые еще не так давно были в составе советской «внешней империи» (страны ЦВЕ) или даже частью СССР (случай с тремя новыми балтийскими странами). Их быстрая переориентация на Запад стала политической и психологической компенсацией за почти полувековое пребывание в тесных объятиях «Большого Брата» — и вызвала довольно болезненную реакцию Москвы, которой потребовалось немало времени для того, чтобы адаптироваться к новой ситуации и преодолеть возникшие на этой почве комплексы.

Такая условная международно-политическая зона тоже неоднородна. Если вывести за скобки маловероятный сценарий возрождения амбициозного стремления Москвы к установлению контроля над территориями, которые она некогда считала «своими», каких-либо весомых внешнеполитических факторов, объединяющих все эти страны, практически нет (кроме разве что экзальтированного желания присоединиться к НАТО — что, впрочем, даже порождало между ними известную конкуренцию). Для Польши, например, важны взаимоотношения с соседями из числа бывших советских республик и особенно с Россией, но это вовсе не приоритетная задача для Чехии. Обе страны пребывают в состоянии определенной эйфории от сближения с Германией, парадоксальным образом сочетающейся с некоторыми болезненными историческими реминисценциями; но в Польше при этом фактом политического сознания, пусть даже и отодвинутым на задний план, остается озабоченность относительно послевоенных территориальных изменений, тогда как в Чехии аналогичного рода комплексы возникают по поводу решений о судьбе судетских немцев, связанных с этим вопросов собственности и т. п. Венгрия сильнее других ощущает себя уязвимой для дестабилизирующего влияния со стороны Балкан. Словакия на протяже-

нии известного времени была своего рода парией в регионе, что создавало некоторые стимулы для ее внешнеполитической ориентации в восточном направлении. Несколько особняком от стран ЦВЕ стоят Болгария и Румыния — во всяком случае, именно таким образом их обычно рассматривают как по геополитическим основаниям, так и имея в виду социально-экономические характеристики и внутриполитические обстоятельства (чем, в частности, обусловлено их включение лишь во второй эшелон кандидатов на присоединение к НАТО; есть сомнения и относительно темпов их вхождения в ЕС).

Для всех стран ЦВЕ вступление в НАТО или обозначение ясной перспективы присоединения к этой структуре имело важное политико-психологическое значение, позволяя снять комплекс уязвимости в отношении эвентуального «давления с Востока» и реализовать свой «европейский выбор». В принципе присоединение к ЕС даст аналогичный эффект, хотя реализация этого плана оказывается на порядок сложнее и требует гораздо более значительных и болезненных преобразований адаптационного характера. Вместе с тем сам факт успешного осуществления внешнеполитического дрейфа в западном направлении открывает перед странами ЦВЕ возможность определенного балансирования с помощью активизации «восточного курса». Признаки такой корректировки довольно четко обозначились в начале текущего десятилетия.

Государствам Балтии пришлось столкнуться с гораздо более серьезной оппозицией Москвы их намерению присоединиться к НАТО, чем это имело место в отношении первой «волны» недавнего расширения альянса (за счет включения стран ЦВЕ). Очевидная геостратегическая уязвимость, обладание лишь рудиментарным военным потенциалом, наличие значительной русскоговорящей диаспоры и неурегулированных в связи с этим проблем делают балтийские государства потенциально подверженными внешнему давлению. Зато на другой чаше весов — поддержка и готовность к кооперативным взаимоотношениям со стороны Северной Европы, а также возможности развития сотрудничества в более широких рамках региона Балтийского моря.

Зона балтийских государств выглядит более однородной, чем ЦВЕ, однако здесь также существуют немаловажные внутренние различия. Литва не имеет таких проблем с Россией по вопросам статуса русскоязычных, как Эстония и Латвия. В то же время она является главным российским партнером (а имплицитно — и

объектом российского давления) в отношении транзита в Калининградскую область. К этому надо добавить, что между самими балтийскими странами наличествуют территориальные проблемы, хотя их урегулирование, судя по всему, требует лишь рутинных дипломатических усилий.

В силу геополитических и экономических причин во внешнеполитической повестке дня балтийских стран важное значение сохраняет российское направление. Здесь, как и в случае со странами ЦВЕ, принципиальную роль сыграло преодоление Москвой своего бескомпромиссного негативизма по поводу расширения НАТО. Еще более существенным обстоятельством явилось налаживание кооперативных взаимоотношений между Россией и НАТО (в форме «двадцатки»). Правда, косвенным следствием этой эволюции стало относительное снижение приоритетности балтийской темы для самой России. Перед балтийскими странами — как это ни парадоксально в свете пертурбаций предшествующего десятилетия — объективно стоит задача борьбы за внешнеполитическое внимание со стороны России, не в последнюю очередь с целью наращивания экономического взаимодействия, имеющего для них принципиальное значение.

Мягкое подбрюшье Европы? Балканы / Юго-Восточная Европа (ЮВЕ) на протяжении полутора десятилетий представляют собой наиболее нестабильную международно-политическую зону в этой части света. Войны и этнические чистки на территории бывшей Югославии продемонстрировали наличие исключительно взрывоопасного потенциала территориального передела данного субрегиона Европы по этнорелигиозным параметрам. Объем международных усилий по установлению мира и урегулированию конфликтов на Балканах был беспрецедентным, однако их эффективность оказалась далеко не очевидной, а правомерность используемого инструментария в ряде случаев — более чем сомнительной (военная операция НАТО в связи с событиями вокруг Косово, предпринятая без санкции СБ ООН). К исходу 1990-х гг. пламя постюгославских войн было в основном потушено, но возможность новых этнических конфликтов, угроза насильственного перемещения масс населения и риск распространения конфликтов на территории прилегающих государств сохраняются до сих пор.

Неустойчива и возникшая политическая структура как внутри бывшей СФРЮ, так и в регионе в целом. Прежний баланс

безопасности, каким бы хрупким он ни был, разрушен, и между странами субрегиона вполне возможно усиление напряженности, ибо ни одна из них не чувствует себя уверенно в новых условиях. Еще одну грань нестабильности на Балканах высветили события в Албании — возможность коллапса посткоммунистических режимов, деградации некоторых стран до уровня «несостоявшихся государств» (англ. *failed states*). Албанский фактор дестабилизирует обстановку и иным образом — генерируя тенденцию к собиранию албанской нации, «разорванной» ныне между пятью имеющимися в субрегионе государствами. Это сейчас является самым серьезным вызовом внутриевропейской стабильности.

Примечательно, что свой «вклад» в накопление потенциала нестабильности вносят и те страны региона, которые по формальному критерию членства в НАТО и/или ЕС могли бы быть включены в «западную» международно-политическую зону Европы, — Греция и Турция. Их взаимный конфронтационный настрой временами идет на спад, но порой выходит на довольно опасный уровень. Он усугубляется так и не состоявшимся, несмотря на энергичные усилия со стороны ЕС и ООН, урегулированием проблемы Кипра. Осложняет положение дел и весьма настороженное отношение Евросоюза к стремлению Турции стать его членом — в результате она чувствует себя «отстраненной» от Европы, которая, в свою очередь, ограничена в своем влиянии на развитие в этой стране и на ее политику. Греция по этой причине оказывается заинтересованной в поиске новых партнеров, сближение с которыми могло бы происходить на почве озабоченности по поводу Турции. А это, в частности, становится дополнительным стимулом для ее взаимодействия с Россией.

Поскольку субрегион ЮВЕ фрагментирован с точки зрения безопасности, ожидать его полноценного включения в общеевропейскую архитектуру в обозримой перспективе не приходится. Вместе с тем Балканы стали своего рода испытательным полигоном для развития механизмов внешнего вовлечения с целью урегулирования конфликтов и принуждения к миру. Достигнутые здесь результаты весьма противоречивы, однако примечательны как участие в миротворческих усилиях большого числа европейских государств, так и возникший на этой почве первый опыт реального сотрудничества между Россией и НАТО.

* * *

Таким образом, современной международно-политической «геометрии» Европы присущ переходный характер; все условно выделяемые в этой части света зоны находятся в процессе трансформации и способны эволюционировать в нечто отличающееся от их сегодняшней конфигурации. Несмотря на то что данный процесс пока не завершен, его основные линии определились достаточно четко.

Центр тяжести международно-политической системы в Европе смещается в западном направлении. Но само положение дел в зоне НАТО/ЕС отнюдь не беспроблемно. Из числа непосредственных задач на первом месте стоит вопрос о новом раунде расширения этих структур. В стратегическом плане все более актуальными становятся проблемы адаптации внешней политики западных стран и их многосторонних институциональных механизмов к изменившейся международно-политической среде. Здесь главные темы — отношения с США, налаживание взаимодействия с Россией и сотрудничество в обеспечении безопасности за пределами Европы.

Россия, сняв нереалистическую задачу формирования альтернативного полюса влияния, ориентируется на развитие кооперативных взаимосвязей с западными партнерами. Это открывает ей дополнительные перспективы на европейском внешнеполитическом поле, расширяет возможности российской политики в рамках СНГ, хотя и не устраняет некоторые неопределенности во взаимоотношениях с соседями из числа бывших советских республик.

Идет процесс инкорпорации стран «промежуточной зоны» в западный сегмент европейского международно-политического пространства. Вместе с тем и в ЦВЕ, и у новых стран Балтии возникают объективные предпосылки для более сбалансированной политики. На Балканах острая фаза конфликта пройдена, но остается в целом неустойчивая международно-политическая структура, что не исключает сценариев новой перегруппировки сил в субрегионе.

Проблемы международно-политического плана внутри Европы сохраняются, но ориентация на их разрешение путем развития кооперативного взаимодействия всех участников международной жизни и формирования более масштабного евроатлантического пространства становится все отчетливее. Именно на этом пути Европа может внести свой вклад в становление более стабильной и дееспособной глобальной системы международных отношений.

Многосторонние механизмы в Европе

Развитие международных отношений в Европе в значительной мере происходит через функционирование различных многосторонних механизмов, каковых здесь больше, чем в любом другом регионе мира. Четыре из них занимают центральное место в европейском международно-политическом ландшафте: ЕС, НАТО, ОБСЕ и СЕ.

Европейский союз, включающий в свой состав 15 государств[1], занимает уникальное место среди международных организаций[2]. В рамках этой структуры осуществляется интеграция участвующих в ней стран — их постепенное сближение через передачу все более широких полномочий в регулировании общественной жизни на уровень всего объединения, которое в возрастающей степени обретает черты целостности и способность к самостоятельному функционированию. Объективная основа данного процесса — усиливающаяся интернационализация экономики; он сориентирован на формирование некоего наднационального (надгосударственного) образования, которое в принципе могло бы «заменить» собой существующие государственные структуры (хотя на деле такая перспектива довольно далека, если не вообще умозрительна).

---

[1] Вначале «шестерка» участников Сообщества состояла из Франции, ФРГ, Италии и стран Бенилюкса. Первая «волна» расширения интеграционного объединения прошла в начале 1970-х гг. (Великобритания, Дания, Ирландия), вторая — в 1980-е гг. (Испания, Португалия, Греция), третья — после окончания холодной войны в 1990-е гг. (Австрия, Швеция, Финляндия).

[2] Причисление ЕС к международным организациям довольно спорно; большинство аналитиков полагают, что речь идет о специфическом образовании с особой правовой природой. Само наименование Европейского союза официально закреплено лишь в 1992 г. Маастрихтским договором. До того использовалось название «Европейские сообщества» (иногда — «Европейское сообщество»), которое применялось для совокупного обозначения трех структур: созданного в соответствии с Парижским договором 1951 г. Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) и образованных двумя Римскими договорами 1957 г. Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Срок действия Парижского договора истек в июле 2002 г., в связи с чем прекратилось существование ЕОУС. Оба Римских договора остаются действующими (хотя в них и внесены изменения), а созданные ими организации формально сохраняют самостоятельное существование в рамках Евросоюза. На практике (имея в виду одинаковый состав участников и общие органы для всех этих структур) указанные особенности не имеют большого значения, и ЕС может рассматриваться как единое образование.

Главной сферой интеграционного развития в рамках ЕС была и остается экономика. В этом плане центральная задача состоит в формировании унифицированного экономического пространства, в котором все субъекты (как физические, так и юридические) были бы поставлены во всех странах ЕС в равные условия независимо от своей национально-государственной принадлежности. Еще в 1968 г. было завершено создание таможенного союза (отменены все таможенные сборы при торговле между государствами-членами и введен общий таможенный тариф на внешних границах объединения). Формирование общих аграрного рынка и сельскохозяйственной политики началось даже раньше. В 1985 г. был принят Единый европейский акт, в соответствии с которым к концу 1992 г. образован единый внутренний рынок и устранены все ограничения и формальности, действующие на внутренних границах интеграционной группировки. С 1990 г. шло формирование Экономического и валютного союза с целью конвергенции экономических систем к концу десятилетия; в мае 1998 г. стал функционировать Европейский центральный банк, а в 1999–2002 гг. в 11 из 15 стран ЕС национальные денежные знаки были заменены единой валютой – евро (что само по себе является беспрецедентным событием).

Это традиционное направление интеграционного развития постепенно дополняется предоставлением объединению компетенций в новых областях – здравоохранение, транспорт, телекоммуникации, энергоснабжение, индустриальная политика, образование, культура, охрана окружающей среды, научные исследования и развитие технологий, социальная политика и т. п. Подписанный в 1992 г. в Маастрихте (Нидерланды) Договор о Европейском союзе установил, что последний будет иметь еще две «опоры» – сотрудничество в области внешней политики и политики безопасности *(Common Foreign and Security Policy – CFSP)*, а также взаимодействие в области судебной практики и внутренних дел (в частности, между полицейскими службами стран-участниц).

Интеграционное сообщество имеет исключительно развитую институциональную систему. Примечательная особенность ЕС – постепенная эволюция в сторону принятия решений не на основе единогласия, а квалифицированным большинством (что лишает государств-участников права вето). Другая тенденция – постепенное усиление органов с наднациональными признаками (формирующихся *не* на основе национально-государственного пред-

ставительства и функционирующих в качестве выразителя интересов объединения в целом).

В целом сам факт существования Евросоюза оказывает колоссальное воздействие на трансформацию взаимоотношений между входящими в него государствами. Вместе с тем ЕС становится все более заметной величиной в системе глобальных международных отношений; в рамках сообщества создана система внешнеполитических консультаций и согласования, позволяющая государствам-членам весьма часто «говорить одним голосом» и придающая ЕС характер самостоятельного актора на международной сцене. Это проявляется и в ООН, и на многих международных конференциях и переговорах, и в связи с различными проблемными международно-политическими ситуациями. В некоторых случаях влияние ЕС оказывалось весьма весомым, причем иногда интеграционное объединение брало на себя инициативу в продвижении определенных международно-политических проектов (как это было, например, с Пактом стабильности в Европе, заключенным в 1995 г.). Интеграционное объединение проводит активную политику в отношении стран третьего мира; по линии ЕС оказывается помощь постсоциалистическим странам (Программа экономической реконструкции в отношении стран Центральной и Восточной Европы – PHARE и Программа технической помощи странам СНГ – TACIS). В 1997 г. вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (предусматривающее, в числе прочего, развитие политического диалога между сторонами).

Однако интеграция в ЕС в области взаимоотношений с внешним миром (за исключением сферы торгово-экономических связей) осуществляется прежде всего через межправительственную координацию и в гораздо меньшей мере – посредством делегирования полномочий на уровень интеграционного объединения. Сфера внешней политики остается довольно чувствительной, и государства весьма осторожны в том, что касается отказа от своих прав и возможностей в этой области. В результате из-за несовпадения внешнеполитических ориентиров и приоритетов стран-участниц «единая внешняя политика» нередко оказывается невозможной даже на основе согласования позиций[1]. Сегодня

[1] В частности, вклад ЕС в разрешение многих драматических коллизий на территории бывшей Югославии оказался гораздо меньшим, чем ожидалось. В 2003 г. участники ЕС оказались расколотыми по вопросу о поддержке военной операции США против Ирака.

это является одной из центральных проблем ЕС и предметом серьезных дискуссий относительно его будущего развития. Хотя в принципе существует согласие, что для повышения роли ЕС в международных делах нужно формирование «единой внешней политики», однако практическую реализацию такого курса сдерживают опасения государств-членов ограничить свою свободу рук во внешнеполитической сфере.

Еще одна проблема, стоящая на повестке дня ЕС, — активизация военно-политической интеграции. Здесь тоже существует общая посылка, что «единство Европы» будет неполным без интеграции в оборонной сфере. В практическом же отношении важным импульсом стало осмысление провалов ЕС в плане воздействия на развитие событий в бывшей Югославии — считается, что этот опыт наглядно показал: для эффективности совместной внешней политики необходимы конкретные возможности ее военного обеспечения.

С обращением ЕС к военно-политической тематике возникают определенные проблемы. Некоторые из его стран-участниц, не входящие в НАТО (Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия), опасаются, что активизация военного измерения политики безопасности в деятельности ЕС чревата размыванием их нейтрального статуса. Для них нежелательны ни трансформация интеграционного объединения в военно-политическое образование, ни его постепенное вовлечение в сферу деятельности НАТО. Кроме того, перспектива активизации военно-политического сотрудничества на базе ЕС вызывала беспокойство у приверженцев «атлантического» акцента в военно-политическом сотрудничестве — как ненужное дублирование механизмов НАТО или даже как развитие некоей альтернативной по отношению к альянсу линии. По этой же причине весьма сдержанное отношение к планам на сей счет демонстрировали США.

Поворотным пунктом стала встреча французского президента Ж. Ширака и британского премьер-министра Т. Блэра в Сен-Мало в декабре 1998 г., когда были приняты принципиальные политические решения о прорыве на этом направлении интеграции в ЕС. С тех пор «общая европейская политика безопасности и обороны» (ОЕПБО, или *Common European Security and Defence Policy — CESDP*) развивается ускоренными темпами. При этом важно иметь в виду, что речь не идет ни о трансформации ЕС в военно-политическую организацию, ни о создании «европейской армии», которая заменила бы национальные вооруженные силы. Цель сформулирована гораздо скромнее — обеспечить Евросоюзу

военные возможности для выполнения так называемых «Петерсбергских миссий» [1], к числу которых относят три типа задач:

1) традиционное миротворчество (англ. *peacekeeping*);

2) спасательные и гуманитарные операции;

3) кризисное регулирование (включая превентивные действия по предотвращению конфликтов и «принуждение к миру» (англ. *peace enforcement*) [2].

На саммите ЕС в Хельсинки (декабрь 1999 г.) было решено создать к 2003 г. потенциал, позволяющий в двухмесячный срок развернуть военный контингент численностью 50–60 тыс. человек («корпус быстрого развертывания» в составе до 15 бригад), способный к самостоятельным действиям по выполнению всего спектра «Петерсбергских миссий» и поддержанию боеготовности по меньшей мере в течение года. С 2000 г. функционируют новые структуры ЕС – Комитет по политике и безопасности (для согласований по внешнеполитическим и военным вопросам) и Военный комитет (в составе начальников главных военных штабов стран-участниц) [3]. В 2003 г. начинается первая практическая операция по линии ОЕПБО в Македонии, где к ЕС переходят функции, которые с августа 2001 по конец марта 2003 г. выполнялись силами НАТО [4]. Кроме того, в 2003 г. полицейская миссия ЕС заменила полицейские силы ООН в Боснии и Герцеговине [5].

Еще одно крупное «досье» Евросоюза – предстоящее расширение, в результате которого число его членов должно увеличи-

---

[1] Название восходит к решению Западноевропейского союза (ЗЕС), принятому в июне 1992 г. в Петерсберге (Германия). Речь шла о трех типах операций с использованием военной силы – в дополнение к традиционным задачам оказания взаимной помощи для совместного отпора агрессии. ЗЕС возник в 1954 г. (по Парижским соглашениям) в результате преобразования Западного союза, созданного Брюссельским договором 1948 г. Функции ЗЕС были переданы ЕС в начале текущего десятилетия.

[2] Речь, таким образом, не идет о функции «совместной обороны», которая является главной для НАТО. Следует, однако, заметить, что одна из трех категорий «Петерсбергских миссий» (кризисное регулирование и «принуждение к миру») предусматривает осуществление вооруженными силами боевых действий.

[3] Создан также небольшой по размерам (примерно 120 специалистов) Военный штаб, занимающийся оценкой ситуаций, в отношении которых могут оказаться востребованными «Петерсбергские миссии», и подготовительной работой по их осуществлению.

[4] Впрочем, предоставление средств НАТО для операции «Конкордия», проводимой ЕС в Македонии, продолжалось до 15 декабря 2003 г.

[5] Для выполнения «Петерсбергских миссий» в ЕС создается не только военный, но и гражданский потенциал (в составе 5 тыс. человек) для развертывания в кризисных зонах.

ться почти вдвое [1]. Это потребует крупномасштабной перестройки механизма руководящих органов ЕС, основные направления которой были определены договором, подписанным в Ницце в феврале 2001 г. С целью определения перспектив дальнейшего развития интеграционного объединения в феврале 2002 г. начал работу Конвент по проблемам будущего Европы – специальная структура в составе представителей законодательной и исполнительной власти государств-членов и различных институтов ЕС. Конвент подготовил проект конституционного договора, который осенью 2003 г. стал предметом обсуждения на межправительственной конференции и должен был получить одобрение на саммите ЕС с участием глав государств и правительств стран-членов и стран-кандидатов [2]. Процесс планировалось завершить подписанием в мае или июне 2004 г. нового Римского договора, который ввел бы в действие Конституцию Европейского союза. Однако в декабре 2003 г. участники саммита не смогли прийти к согласию по представленным предложениям, что поставило весь этот амбициозный проект под угрозу срыва.

Тем не менее общая тенденция развития Европейского союза представляется довольно отчетливой. Происходит расширение как круга участников интеграционного объединения, так и его функциональной сферы. ЕС превращается в важнейший структурный элемент политической и экономической организации субконтинента. Вместе с тем Европейский союз вступает в период серьезной внутренней трансформации, которая будет иметь огромное значение – как для его будущего, так и для будущего Европы в целом.

НАТО. Организация Североатлантического договора [3] включает в настоящее время в свой состав 19 стран и обеспечивает их взаимодействие в военно-политической области. Как военный

[1] В 2002 г. был официально одобрен список 10 стран-кандидатов, с которыми в апреле 2003 г. подписаны договоры об их вступлении в ЕС. После процедуры ратификации к маю 2004 г. они станут членами ЕС.

[2] Следует отметить, что такой механизм принятия решений по предложениям Конвента оставляет последнее слово за национально-государственными инстанциями стран ЕС. Вместе с тем представленные на Конвенте сторонники максималистских идей, вектор которых нацелен на преобразование ЕС в формальную федерацию и размывание национально-государственных структур, рассчитывали на политическую весомость своих предложений.

[3] Североатлантический договор подписан в апреле 1949 г. в Вашингтоне. Его сердцевину составляет ст. 5, предусматривающая оказание участниками помощи друг другу в случае вооруженного нападения на одного из них.

союз это, безусловно, наиболее развитая структура из всех существующих в Европе многосторонних инструментов обеспечения безопасности. В НАТО создана целая система механизмов, через которые осуществляется совместная деятельность государств-членов, начиная от согласования политики, проводимой участниками альянса на международной сцене, и вплоть до подготовки к организации боевых действий в случае войны [1]. Военный механизм НАТО представляет собой уникальное явление — как по своим масштабам, так и по степени интегрированности входящих в него национально-государственных компонентов.

Вместе с тем с окончанием холодной войны угроза широкомасштабного военного столкновения по линии Восток — Запад была фактически снята с повестки дня. Строго говоря, это означало, что военный альянс утратил свой *raison d'être* (франц. смысл существования), состоявший в подготовке к отражению агрессии. Североатлантический союз столкнулся с серьезнейшей задачей адаптации к новым обстоятельствам и переосмысления своей роли в новых условиях. Дважды на протяжении 1990-х гг. принимались новые стратегические концепции НАТО (на саммитах в Риме в 1991 г. и в Вашингтоне в 1999 г.). Процесс перестройки альянса, сопровождающийся острыми дебатами между его участниками, развивается по следующим основным направлениям.

1. Происходит определенное снижение военной активности в рамках НАТО. Традиционная задача организации коллективной обороны в случае внешней агрессии и обеспечения соответствующих военных возможностей сохраняется в качестве основной, однако масштабы военных приготовлений после окончания холодной войны сократились. Была снижена численность вооруженных сил, некоторая их часть переведена на пониженный уровень боеготовности, уменьшена роль ядерного компонента в военной стратегии, перестроено военное командование со значи-

[1] Ядро военной организации альянса — интегрированная командная структура, обеспечивающая взаимодействие вооруженных сил государств-членов и их подготовку для участия в коллективной обороне в случае возникновения вооруженного конфликта. Этот механизм включает в себя десятки разнообразных компонентов — командований, комитетов, агентств, различных элементов общей военной инфраструктуры и т. п. В то же время основная часть вооруженных сил стран-участниц контролируется ими самими и передается НАТО только в случае войны (хотя некоторые воинские формирования выделены в распоряжение интегрированной командной структуры и в мирное время).

тельным сокращением общего числа штабов различного уровня. Вместе с тем в последнее время ставится вопрос о необходимости серьезной качественной модернизации военного потенциала.

2. На первом этапе после окончания холодной войны особый акцент был сделан на усилении невоенных функций альянса. Одобренная сессией Североатлантического совета на высшем уровне в Риме (1991) «Новая стратегическая концепция» особо выделяла значение политических аспектов обеспечения безопасности путем развития диалога и сотрудничества. Подчеркивается необходимость повышения политической роли альянса и его вклада в обеспечение стабильности и безопасности в Европе во взаимодействии с другими структурами, оперирующими в регионе.

3. Прилагаются усилия для укрепления роли альянса как инструмента стратегического вовлечения США в Европу с одновременным обеспечением большей самостоятельности европейским участникам НАТО. В 1994 г. официально одобрен курс на формирование «европейской идентичности в области безопасности и обороны» *(European Security and Defense Identity – ESDI)* в рамках НАТО; принята концепция «объединенных совместных оперативных группировок» *(Combined Joint Task Force – CJTF*; перевод на русский язык, принятый в официальных документах НАТО, – «многонациональные оперативные силы»), которые могут выделяться из состава НАТО в качестве «отделимых, но не отдельных сил» для операций, осуществляемых европейскими членами альянса без участия США. Предусматривается более широкое использование многонациональных формирований, образуемых европейскими участниками НАТО.

4. Взят курс на установление широких контактов и активное развитие кооперативного взаимодействия со странами, не входящими в НАТО. В 1991 г. создан Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС), консультативный форум, включивший в свой состав, наряду с государствами НАТО, бывшие соцстраны, а затем и государства, возникшие на территории распавшегося СССР. Впоследствии некоторые нейтральные страны также стали партнерами НАТО в рамках этой структуры, которая в 1997 г. была формально преобразована в Совет Евро-Атлантического партнерства (СЕАП). В 1994 г. инициирована программа «Партнерство ради мира» (ПРМ), приглашающая все страны ОБСЕ к сотрудничеству с НАТО на основе индивидуальных проектов по таким вопросам, как обеспечение прозрачности (транспарентности) военного планирования и военных расходов, введение граж-

данского контроля над вооруженными силами, осуществление совместного планирования, обучения и боевой подготовки воинских формирований для использования в целях миротворчества, спасательных и гуманитарных операций [1].

5. Начиная с 1993 г. центральное место в дискуссиях относительно НАТО занял вопрос о возможности расширения альянса и вступлении в него бывших соцстран и стран Балтии. Россия вела активную политическую кампанию против расширения НАТО, апеллируя к необходимости не допустить возникновения новых линий раздела в Европе. Со стороны НАТО подчеркивалось, что вхождение в альянс новых членов расширит зону стабильности на субконтиненте, будет сопровождаться сдержанностью в распространении военной инфраструктуры блока на Восток и должно происходить с одновременным интенсивным наращиванием связей с Россией. Польша, Чехия и Венгрия стали полноправными членами НАТО в 1999 г. Решение о второй «волне» расширения альянса было принято на сессии Совета НАТО в Праге в ноябре 2002 г.; в качестве кандидатов на очередное присоединение были названы семь стран – Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения [2].

6. Растущее внимание уделяется определению и обоснованию новых миссий альянса, выходящих за рамки тех функций, которые были очерчены Североатлантическим договором. При этом особо подчеркивается необходимость переориентации альянса на решение задач кризисного регулирования и миротворчества, с соответствующим изменением военных приготовлений, обеспечением гибкости и мобильности вооруженных сил. В «Стратегической концепции НАТО», одобренной на юбилейном саммите альянса в апреле 1999 г., в число возможных задач впервые было включено «проведение операций по реагированию на кризисные ситуации, не подпадающих под статью 5 Вашингтонского договора» (т. е. не связанных с коллективной обороной от внешней агрессии). Первым практическим опытом использования сил НАТО в этих целях стали ракетно-бомбовые удары по Югославии, начавшиеся в марте 1999 г. под официальным предлогом прекращения гуманитарной катастрофы в Косово. Военная кампания НАТО против Югославии показала, что альянс претендует на право применять силу за преде-

[1] На установление партнерских отношений с НАТО в рамках программы ПРМ пошли 27 стран.

[2] Эти страны станут членами НАТО после ратификации протоколов об их присоединении, подписанных 26 марта 2003 г.

лами территории стран-членов и готов делать это без санкции Совета Безопасности ООН.

7. С целью вдохнуть новую жизнь в НАТО ставится вопрос об активизации альянса за пределами его традиционной зоны ответственности. В 2003 г. с одобрения Совета Безопасности ООН многонациональный воинский контингент, призванный обеспечить стабильность в Афганистане после свержения режима талибов, был переведен под командование НАТО. Фактически это первый пример выполнения альянсом военных функций вне Европы. Пока не ясно, получит ли эта линия развитие в будущем и каковы будут ее международно-политические последствия [1]. Имея в виду обретение альянсом оперативных возможностей быстрого реагирования на кризисные ситуации за пределами зоны ответственности НАТО, было принято решение создать к 2006 г. многонациональные совместные силы высокой боеготовности *(NATO Response Force)* с наземным компонентом примерно размером с бригаду (20 тыс. человек).

8. В контексте дебатов о расширении НАТО и для минимизации российского противодействия этому процессу был поставлен вопрос о формировании качественно новых отношений альянса с Россией. В мае 1997 г. РФ и НАТО заключили Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, определивший «цели и механизм консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий, которые составят ядро взаимоотношений между Россией и НАТО». Был создан и начал функционировать Совместный постоянный совет Россия — НАТО. В связи с событиями вокруг Косово отношения между нашей страной и альянсом были заморожены. В начале текущего десятилетия, в контексте общей постельцинской корректировки российского внешнеполитического курса, начался процесс восстановления этих отношений. В мае 2002 г. принято решение о создании нового Совета Россия — НАТО, с отказом от старого алгоритма «19 + 1» (когда России противостояла консолидированная позиция всех стран НАТО) и принятием формулы «двадцатки» (позволяющей всем участникам выступать на равных уже на самых ранних этапах обсуждения).

[1] В частности, в российских дебатах на этот счет высказываются полярные суждения: от исходящих из мотивов традиционного алармизма («НАТО не только приближается к нам с запада, но теперь еще и заходит с юга») до оценки ситуации как прямо соответствующей интересам безопасности России («НАТО защищает наши южные рубежи от международного терроризма»).

* * *

В начале текущего десятилетия Североатлантический союз вступил в полосу испытаний, которые, по мнению наблюдателей, будут иметь критическое значение для его будущего.

Серьезнейшим вызовом для НАТО стали террористические атаки против США 11 сентября 2001 г. и последовавшие за этим события. Решение активизировать ст. 5 Североатлантического договора (впервые за всю его историю!) оказалось чисто символическим и не имеющим какого-либо практического значения: США фактически отказались от помощи союзников, и вовлечение НАТО как организации в военную операцию против режима талибов в Афганистане оказалось по сути дела нулевым. Это дало основания поставить вопрос о том, что альянс по своему функциональному предназначению, организации, структуре и подготовке не соответствует новым вызовам безопасности, и поэтому востребованность данной структуры, с точки зрения реальных интересов ее участников, будет резко сокращаться.

Затем возникла проблема отношения к военной операции США против Ирака. Ряд участников альянса (Франция, Германия, Бельгия) отказался согласиться с использованием Вашингтоном военной силы без санкции Совета Безопасности ООН. Более того, в феврале 2003 г. эти страны наложили вето на обсуждавшийся в НАТО план предоставления «дополнительной защиты» Турции на случай ракетных атак со стороны Ирака[1]. Иными словами, под вопрос был поставлен принцип взаимной военной помощи как основы «атлантической солидарности» в сфере обеспечения безопасности – по причинам политически мотивированного несогласия с политикой США, их ориентации на односторонние действия и нежелания обращать внимание на мнение союзников.

Судя по всему, НАТО ожидает период «больших дебатов» о будущей роли альянса и его возможностях. В ходе этих дебатов, в числе прочего, может парадоксальным образом произойти изменение акцентов в трактовке трансатлантических взаимоотно-

[1] Речь шла о развертывании в Турции комплексов ПВО «Пэтриот», размещении на территории страны спецчастей для защиты от химического и бактериологического оружия, а также отправке туда самолетов дальнего радиолокационного обнаружения и управления (АВАКС). Сторонники таких действий настаивали на них как на реализации принципа совместной защиты от внешнего врага, а оппоненты полагали, что подобное развертывание будет означать вовлечение НАТО в войну, которую отнюдь не все участники считали возможным поддержать.

шений. Если традиционный стереотип состоит в том, что США применяют НАТО как инструмент «выкручивания рук» своим европейским союзникам, то сегодня речь может идти о прямо противоположенном — возможности использовать НАТО для ограничения синдрома односторонности в действиях США. Но для этого как минимум необходимо сохранение дееспособности Североатлантического союза, а не его прогрессирующая эрозия и маргинализация.

ОБСЕ. Эта структура (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), на протяжении более чем двух десятилетий называвшаяся Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), начала функционировать в 1973 г. как дипломатический форум в составе 35 государств. В их число входили практически все страны Европы [1], а также США и Канада. Уникальный характер СБСЕ состоял в том, что государства, относящиеся к разным общественно-политическим системам и входившие в противостоящие друг другу военные структуры — НАТО и ОВД, а также нейтральные и неприсоединившиеся государства сумели организовать постоянный процесс диалога и переговоров по актуальным проблемам обеспечения мира и стабильности в Европе.

Результатом деятельности СБСЕ стал Заключительный акт, принятый в Хельсинки в 1975 г. и определивший принципы взаимоотношений между государствами («Хельсинкский декалог»), а также наметивший конкретные шаги по развитию сотрудничества в ряде областей. Продолжением этой линии стали встречи представителей государств СБСЕ в Белграде (1977—1978), Мадриде (1980—1983), Вене (1986—1989), организация научного (1980 г., Бонн) и культурного (1985 г., Будапешт) форумов, проведение конференций по экономическому сотрудничеству (1990 г., Бонн), по «человеческому измерению» СБСЕ (1990 г., Копенгаген; 1991 г., Москва), по Средиземноморью (1990 г., Пальма-де-Майорка).

Важным направлением деятельности СБСЕ стало обеспечение военной разрядки в Европе. Конкретные меры по повышению взаимного доверия в военной области были определены еще Хельсинкским Заключительным актом; их дальнейшее развитие и углубление предусматривались соответствующими документа-

[1] Исключение составили лишь Албания и Андорра (последняя не обладала в указанное время полным суверенитетом).

ми, принятыми в Стокгольме (1986) и Вене (1990). В рамках СБСЕ велись переговоры по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (1990), который стал этапным событием в деле укрепления стабильности в регионе. В соответствии с принятыми в рамках СБСЕ обязательствами в отношении большей транспарентности военной деятельности государств-участников был подписан Договор по открытому небу (1992).

К рубежу 1990-х гг. СБСЕ внесло исключительно важный вклад в дело стабилизации обстановки в европейском регионе и развития общеевропейского сотрудничества. Преодоление холодной войны в Европе было в значительной мере осуществлено именно через деятельность СБСЕ и объективно ставило эту структуру в центр постконфронтационной фазы международно-политического развития в этой части света. Парижская «Хартия для новой Европы», принятая на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в 1990 г., в целом исходила именно из такого видения.

Распад социалистического лагеря и затем СССР, равно как и происшедшие вследствие этого кардинальные изменения в европейском международно-политическом ландшафте, не могли не наложить заметный отпечаток на деятельность СБСЕ. Характерной чертой 1990-х гг. стали значительные нововведения, осуществленные по целому ряду направлений, — и одновременно непрекращающиеся дебаты о функциональном предназначении этой структуры и ее роли в организации международной жизни в Европе.

Были предприняты шаги по организационному укреплению СБСЕ и его структурной консолидации. На это нацеливал еще указанный выше документ Парижского саммита (1990); в 1992 г. в Хельсинки был принят документ «Вызов времени перемен» и пакет решений организационного характера; в 1994 г. на Будапештском совещании в верхах было решено преобразовать СБСЕ из переговорного форума в постоянно действующую организацию и именовать ее с 1995 г. Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Существенно расширился круг участников ОБСЕ. В состав организации были приняты все постсоветские государства, а также страны, возникшие на территории бывшей Югославии. В результате в ОБСЕ ныне входят 55 государств. Это, несомненно, придало ОБСЕ более репрезентативный характер и вместе с тем стало фактором, способствующим интеграции в мировое сообщество новых государств, возникших в Закавказье и Центральной Азии.

Однако если раньше указанные регионы включались в «европейское пространство» как часть СССР, то теперь возникшие в них страны представлены в ОБСЕ непосредственно. Зона ОБСЕ, таким образом, выходит далеко за пределы Европы [1].

В деятельности ОБСЕ стало уделяться повышенное внимание проблемам международно-политического развития в Европе, приобретающим особое значение после окончания холодной войны. С этой целью образован ряд специальных структур ОБСЕ. Так, дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов позволяет государствам-членам проводить соответствующие консультации. Бюро по демократическим институтам и правам человека, размещенное в Варшаве, содействует расширению сотрудничества в области «человеческого измерения» и формирования гражданского общества в новых демократических странах. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность Представителя по свободе средств массовой информации. Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является постоянно действующим органом по проведению новых переговоров в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности.

Особо отметим обращение ОБСЕ к проблематике конфликтных ситуаций в зоне действия организации. Миссии ОБСЕ долгосрочного характера с целью политического мониторинга, поощрения контактов между конфликтующими сторонами, содействия строительству демократических институтов направлялись в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину; специальные группы по линии ОБСЕ находились в России (Чечня), Албании и Белоруссии. Учреждение в ОБСЕ должности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и его деятельность способствовали известному ослаблению напряженности в ряде потенциально конфликтных ситуаций (например, в связи с положением русскоязычного населения в некоторых странах Балтии).

Значительные усилия были предприняты по линии ОБСЕ для урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. Под ее эгидой функционирует так называемая Минская группа, нацеленная на

[1] В данной связи иногда высказывается мнение, что ОБСЕ утратила свое преимущественно европейское предначертание, и ее деятельность будет неизбежно приобретать более размытый характер. Кроме того, увеличение числа участников усложняет процесс разработки политики ОБСЕ и затрудняет принятие решений, что нередко используется как аргумент против сохранения правила консенсуса.

выработку решения по этой конфликтной ситуации. Будапештский саммит ОБСЕ (1994) принял решение о создании, на основе соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН, многонациональных сил по поддержанию мира после достижения согласия сторон о прекращении военного конфликта. Было также решено разработать план по формированию, составу и оперативной деятельности подобного рода сил. Реализация этого плана, по сути дела, означала бы принципиально новую роль ОБСЕ в деле урегулирования конфликтов [1].

Вместе с тем будущее ОБСЕ ставится под вопрос в контексте доминирующих тенденций международно-политического развития в Европе. Весьма широко распространены представления о том, что эта организация выполнила свое историческое предназначение и по большому счету утратила дееспособность. Во всяком случае, на центральном месте в Европе оказываются НАТО и ЕС, а поскольку именно к ним планируют присоединиться еще немало стран, маргинализация ОБСЕ становится как будто неизбежной.

И все же, как представляется, у этой структуры есть своя ниша в европейском международно-политическом пространстве. Ее официальное предназначение сегодня — предупреждение конфликтов на ранней стадии, их предотвращение, урегулирование и постконфликтное восстановление. ОБСЕ может осуществлять соответствующий мониторинг, стимулировать государства к большей транспарентности, принятию некоторых общепринятых стандартов в отношении определенных аспектов своего внутреннего развития, а это, в свою очередь, содействует повышению международно-политической ответственности государств, их более тесной включенности в международную систему. У ОБСЕ есть опыт и возможности аналитической, политической и организационной работы по новым, нетрадиционным вызовам безопасности (нелегальная торговля оружием, наркотики, отмывание денег, миграция, межэтнические взаимоотношения, терроризм и т. п.). В проблемных странах и субрегионах участие наблюдателей ОБСЕ в проведении выборов придает последним более убедительную политическую легитимность. Не следует забывать и о том, что ОБСЕ — единственная структура, которая отвечает формуле «от Ванкувера до Владивостока».

[1] Претворение в жизнь указанного решения оказалось заблокированным в результате неспособности конфликтующих сторон договориться о политических принципах урегулирования.

Совет Европы возник в 1949 г. и в настоящее время включает в свой состав 45 государств [1]. Цель этой организации — добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды.

Особенность Совета Европы — сочетание в его деятельности принципов правительственного и парламентского представительства. В первом случае осуществляется традиционное межправительственное согласование: в рамках Комитета министров, который является высшим органом организации и собирается дважды в год в составе министров иностранных дел стран-участниц, обсуждаются политические аспекты сотрудничества в указанных областях и принимаются (на основе единогласия) рекомендации правительствам, а также декларации и резолюции по международно-политическим вопросам, имеющим отношение к сфере деятельности Совета Европы. Дважды (в 1993 г. и в 1997 г.) проводились встречи глав государств и правительств стран-участниц Совета Европы. Недавно созданный в качестве его органа Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии. Несколько десятков комитетов экспертов занимаются организацией межправительственного сотрудничества в областях, относящихся к сфере действия Совета Европы.

Вместе с тем более заметна на публичном уровне и вызывает широкий политический резонанс деятельность Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), в которой представлены депутаты из национальных законодательных органов (в том числе от оппозиционных партий). Она является главным инициатором осуществляемых Советом Европы акций и проводит свои пленарные заседания трижды в год, принимая большинством голосов рекомендации Комитету министров и национальным правительствам, организуя парламентские слушания, конференции, коллоквиумы, формируя различные комитеты и подкомитеты, исследовательские группы и т. п. Значительна политическая роль Генерального секретаря Совета Европы, который избирается

[1] В состав Совета Европы входят почти все государства этой части света, в том числе относящиеся к европейскому ареалу не по географическим, а по политическим основаниям (Кипр и три страны из Кавказского региона). Исключением являются лишь мини-государство Монако, а также Белоруссия (см. ниже).

ПАСЕ, организует повседневную работу организации и выступает от ее имени в многообразных контактах на международной сцене.

По всем основным направлениям своей деятельности Совет Европы осуществляет многочисленные мероприятия, содействующие не только развитию сотрудничества между государствами-членами, но и формированию некоторых общих для них ориентиров в организации общественной жизни. Особое значение имеют свыше 170 разработанных и принятых общеевропейских конвенций [1], которые обязательны к соблюдению для ратифицировавших их государств.

Существовавшая в регионе международно-политическая конфронтация делала невозможным участие в Совете Европы социалистических стран [2]. В результате окончания холодной войны деятельности этой организации был придан новый импульс, побудив ее сконцентрировать внимание на вопросах демократических преобразований. В результате даже само вступление в Совет Европы становилось дополнительным стимулом для их осуществления. Так, вновь входящие в Совет Европы государства должны были взять на себя обязательство подписать Европейскую конвенцию по правам человека, вошедшую в силу в 1953 г., и принять всю совокупность ее контрольных механизмов [3]. Условием присоединения новых членов к Совету Европы является также наличие демократического правового устройства и проведение свободных, равных и всеобщих выборов. Важно и то, что многие вопросы становления гражданского общества в постсоциалистических странах стали предметом внимания в рамках Совета Европы. В их числе – проблемы защиты национальных меньшинств, вопросы местного самоуправления.

Совет Европы – авторитетная международная организация, само участие в которой служит для всех государств-членов своего рода свидетельством об их соответствии высоким стандартам плюралистической демократии. Отсюда – возможности воздействия на тех участников (или кандидатов на присоединение к Совету Европы), где на этой почве возникают те или иные пробле-

[1] Это эквивалентно примерно 10 тыс. двусторонних договоров и соглашений.

[2] К моменту окончания холодной войны в состав Совета Европы входили 23 западноевропейских государства.

[3] К таковым относится прежде всего Европейский суд по правам человека, в который могут обращаться граждане стран-участниц и который принимает обязательные для последних решения. Общее число зарегистрированных обращений в суд постоянно растет; в 2001 г., например, оно превысило 13 тыс.

мы. Вместе с тем это может создавать опасения соответствующих стран относительно недопустимого вмешательства в их внутренние дела, особенно со стороны ПАСЕ. Иными словами, деятельность Совета Европы нередко оказывается вписанной в тот или иной конкретный международно-политический контекст и рассматривается участниками прежде всего сквозь призму их непосредственных внешнеполитических интересов; естественно, в результате могут возникать довольно серьезные коллизии. Это не раз происходило на деле, например в связи с внутриполитической обстановкой в Турции и в Белоруссии [1]; проблемой прав русскоязычного населения в некоторых странах Балтии; военными действиями, политическими процессами и положением беженцев в Чечне (Россия); при обсуждении вопроса о присоединении Хорватии к Совету Европы.

* * *

В Европе довольно широко распространено понимание того, что здесь не должны возникнуть новые разделительные линии. Вместе с тем утратили актуальность идеи формирования некоей новой всеобъемлющей организационной структуры, строительство которой можно было бы начать с нуля. Напротив, есть более или менее общее согласие в том, что необходимо использовать все имеющиеся институты многостороннего взаимодействия в регионе в качестве элементов европейской архитектуры. При этом не должно быть иерархической соподчиненности разных общеевропейских механизмов, и ни один из них не должен рассматриваться в качестве главного. Каждый из них, в соответствии с присущей ему спецификой, способен концентрировать свое внимание на соответствующих проблемах (безопасность, урегулирование конфликтов, защита демократических ценностей и т. п.).

Кроме того, полезную роль могут сыграть субрегиональные структуры, возникшие в Европе и иногда выходящие за ее пределы в своей деятельности. Среди них, например, такие, как Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева моря/Евроаркти-

[1] В 1992 г. Белоруссии был предоставлен статус специально приглашенного гостя для участия в работе ПАСЕ. В 1997 г. этот статус был аннулирован в связи с проведением в стране выборов, которые были сочтены ПАСЕ нелегитимными. С тех пор Совет Европы поддерживает лишь спорадические контакты с Минском, у которого осуществляемый мониторинг за внутриполитическим развитием в Белоруссии вызывает серьезное раздражение.

ческого региона, Черноморское экономическое сотрудничество и ряд других.

Характер задач, стоящих в повестке дня международно-политического развития в Европе, претерпевает значительные изменения. Ушли в прошлое темы, которые были приоритетными на протяжении нескольких десятилетий в эпоху холодной войны, — поддержание военного равновесия между Востоком и Западом, обеспечение определенного баланса между экономической, политической и идеологической сторонами их взаимоотношений, минимизация дестабилизирующих аспектов их экзистенциального соперничества. Сегодня пристального внимания и энергичных действий требуют иные сюжеты. Один из центральных — преодоление разрыва в уровнях социально-экономического развития разных стран региона, формирование дееспособной политической системы в государствах, вступивших на путь развития демократии и цивилизованных рыночных отношений. Важнейшим направлением является кооперативное взаимодействие европейских государств по новым вызовам, имеющим трансграничный, транснациональный характер, — преступность, миграция, межэтнические и межрелигиозные отношения, сепаратизм, доступ к ресурсам и экономическая безопасность, экология и др. Новую повестку дня формируют и такие противоречивые по своей сути проблемы, как соотношение:

1) принципа территориальной целостности государств — и права наций/народов на самоопределение;

2) суверенитета государств — и оснований, способов и пределов вмешательства международного сообщества в их внутренние дела;

3) тенденций к глобализации — и путей минимизации ее негативных последствий;

4) укрепления традиционных постулатов международного права (равноправие государств, главенствующая роль ООН и т. п.) — и объективной потребности более эффективного регулирования международных процессов.

По большому счету все эти проблемы имеют более глобальный характер и чреваты возникновением острых коллизий на уровне общемировой системы международных отношений. Именно поэтому столь велико значение опыта, который может дать формирование европейской архитектуры. По сути дела, она призвана дать ответ на вопрос, можно ли (и как) найти конструктивные подходы к грядущим вызовам мирового развития.

Литература

Внешняя политика Российской Федерации, 1992-1999 / Под ред. А. В. Торкунова. — М., 2000.

Россия и основные институты безопасности в Европе: Вступая в XXI век / Под ред. Д. Тренина. — М., 2000.

Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития / Под ред. Ю. А. Борко, О. В. Буторина. — М., 2001.

Справочник НАТО. — Brussels, 2001.

Между прошлым и будущим: Россия в трансатлантическом контексте / В. В. Журкин, А. А. Кокошин, Н. П. Шмелев и др. (ред. колл.). — М., 2001.

Восток/Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / Под ред. А. Д. Воскресенского. — М., 2002.

Расширение ЕС на Восток: Предпосылки, проблемы, последствия / Н. К. Арбатова, В. П. Гутник, Е. С. Хесин, Ю. И. Юданов (отв. ред.). — М., 2003.

Ежегодник СИПРИ [1997-2002]. Вооружения, разоружение и международная безопасность. — М., [1997-2003]. (Разделы в изданиях за соответствующие годы: 1996, раздел 5: «Европа: к новым мерам обеспечения безопасности»; 1997, раздел 5: «Европа: в поисках безопасности на основе сотрудничества»; 1998, раздел 5: «Европа: переход к безопасности нового типа»; 1999, раздел 5: «Европа: институциональное оформление процесса безопасности»; 2000, раздел 4: «Европа: новая трансатлантическая повестка дня»; 2001, раздел 3: «Европа: возникающий центр силы»; 2002, раздел 3: «Военное измерение Европейского союза».)

События в Центральной и Восточной Европе: позиции России

В. Б. Кириллов

Историко-политический контекст проблемы

Отношения России со странами Центральной и Восточной Европы с начала 1990-х гг. занимали особое место в общем русле ее внешней политики. Это определялось рядом факторов, относящихся к историческому прошлому нашего государства и его соседей, равно как и современной международной обстановкой. Почти все страны региона обрели (или восстановили) свою государственность не так давно: либо в последней четверти XIX в., либо после Первой мировой войны. В течение многих столетий они не были субъектами международных отношений, и их судьба определялась в ходе противостояния великих империй минувше-

го: Российской, Австро-Венгерской, Оттоманской, Британской и Французской. Самосознание национальных элит большинства этих народов чуть ли не со времени своего зарождения отличалось дуализмом. Он был следствием попытки совместить собственно национальный идеал с невозможностью его реализации без помощи «великого соседа». Например, для Польши это была Франция, для большинства славян региона Балкан – Россия. В данной связи после обретения национальной независимости во внешней политике таких государств преобладало стремление войти в союзы с участием великих держав, даже поступившись частью суверенитета. Вместе с тем этот выбор традиционно был очень прагматичен и осуществлялся в соответствии с интересами правящих элит в экономической и политической сферах. Так, по точной характеристике русского мыслителя К. Н. Леонтьева, получив освобождение от османского владычества с решающей помощью России, в дальнейшем национальная буржуазия Балканских стран хотела иметь весьма мало общего с русским царизмом. Впрочем, и отечественная внешняя политика конца XIX – начала XX вв. в отношении стран Юго-Восточной Европы не всегда была достаточно гибкой и адекватно учитывающей новые реалии, появившиеся при становлении их национальной государственности. Именно российской внешней политике довольно часто не хватало здорового прагматизма, основанного на экономическом интересе.

Монархизм, легитимизм, славяно-православная солидарность – таковы были главные столпы, на которых Россия пыталась продолжать строить свои отношения с этой группой государств, упорно не считаясь с задачами модернизации, намеченными для себя национальными элитами. Разумеется, в такой ситуации они делали ставку на более прочные и тесные связи со странами Западной Европы, стараясь лавировать между Россией и данной частью Евразии. Следствием этого было неоднократное охлаждение отношений нашего государства с Румынией, Болгарией и даже Сербией. С Россией они считались в большей степени как с военным колоссом, который может быть полезен, но при определенных условиях способен представлять угрозу. Неурегулированность отношений государств Юго-Восточной Европы между собой, а также со своими соседями вынуждала Россию к посредничеству между ними, втягивала ее в локальные и международные конфликты, результаты участия в которых оказались для нее в итоге катастрофическими.

Решающий вклад Советского Союза в победу над нацистской Германией и ее сателлитами во Второй мировой войне позволил ему, преемнику Российской империи, распространить сферу своего влияния почти на всю Центральную и Юго-Восточную Европу. Там возникли так называемые государства «народной демократии», которые в 1947—1948 гг. заявили о намерении строить социализм по советскому образцу. Объединенные в 1949 г. в Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), а в 1956 г. — в Организацию Варшавского Договора (ОВД), эти государства были наименованы *«социалистическим содружеством»*. Однако данное объединение во главе с СССР являлось довольно неоднородным. В одной своей части оно было представлено странами Центральной Европы: Польшей, Венгрией, Чехословакией, Восточной Германией; в другой — государствами Юго-Восточной Европы: Болгарией, Румынией, до начала 1960-х гг. — Албанией. Первая группа в культурно-цивилизационном и конфессиональном планах, безусловно, тяготела к западу Европы, вторая же — к ее востоку. Неодинаковы они были и в уровнях социально-экономического развития, и следовательно, они решали разные задачи в ходе промышленно-аграрной и социокультурной модернизации обществ. Однако СССР строил отношения со странами «социалистического содружества» на основе единых принципов в экономике, политике и идеологии для всех своих союзников. Это ни в коей мере не могло удовлетворить центральноевропейские страны. В отличие от государств юго-востока и востока Европы они по преимуществу закончили первый этап социальной модернизации, и их дальнейшее движение вперед предполагало поиск иных решений, нежели те, которые готовились в рамках СЭВ и ОВД.

Не случайно, что источником первых и всех последующих конфликтов и кризисных ситуаций являлись именно центральноевропейские страны: ГДР (1953), Венгрия (1956), Чехословакия (1968), Польша (конец 1970-х — начало 1980-х гг.). Данная группа гораздо острее ощущала свою оторванность от западной части Европы, нежели юго-восточные государства субконтинента.

Попытки СССР выработать новые подходы к отношениям со своими союзниками, предпринимавшиеся уже после 1956 г., были слишком робкими и непоследовательными. Период «реформации» (1956 г. — первая половина 1960-х гг.), когда были позволены некоторая свобода в выражении мнений и экономические реформы в отдельных восточноевропейских странах и даже в СССР, сменился после «пражской весны» 1968 г. временем

«контрреформации» и окончательного утверждения «доктрины Брежнева», т. е. доктрины ограниченного суверенитета государств «социалистического содружества».

Особняком в ряду других социалистических стран стояла *Югославия* (СФРЮ), отчасти волею случая, отчасти по объективным причинам выбравшая собственный путь развития социализма, основанный на самоуправлении в политико-экономической сфере и на неприсоединении во внешней политике. СССР, решительно осуждавший в эпоху Сталина югославский режим как «переродившийся», в период хрущевской «оттепели» вынужден был признать право каждой страны по-своему строить социалистическое общество, что фиксировали Декларации встреч на высшем уровне в Белграде (1955) и в Москве (1956). Однако дозволенное И. Броз Тито не могло быть разрешено ближайшим союзникам СССР по ОВД и СЭВ.

Примечательно, что «вторая Югославия»[1] структурно на микроуровне походила на «социалистическое содружество» во главе с СССР. Это объединение народов вокруг Сербии было очень неоднородным по своему составу. Фактически оно группировало представителей трех цивилизаций: исламской, восточнохристианской и западнохристианской. Кроме того, ряд народов, составлявших СФРЮ, никогда не имел своей государственности (словенцы, боснийцы, македонцы), другие получили ее в весьма специфических условиях (хорваты — в период Второй мировой войны), третьи (албанцы) стремились приобрести в составе федерации статус государствообразующей нации, опираясь на поддержку соседней Албании.

Помимо национально-региональных противоречий и сепаратистских тенденций, Югославия испытывала экономические трудности, связанные с определенной двойственностью системы самоуправления и очень неоднородным уровнем экономического развития отдельных республик и краев в ее составе. Словения и Хорватия полагали, что именно они несут основное бремя расходов в помощи слаборазвитым регионам государства, и по мере ухудшения обстановки все менее охотно это делали. Национальные элиты стремились к максимальному расширению своих политических и экономических прав. Конституционные реформы нача-

[1] «Первая» Югославия — Королевство сербов, хорватов и словенцев (КСХС) — возникла в декабре 1918 г. в результате объединения югославянских земель, принадлежавших распавшейся осенью 1918 г. Австро-Венгрии, с Сербией и Черногорией. В 1929 г. КСХС было переименовано в Югославию.

ла 1970-х гг., завершившиеся принятием конституции 1974 г., превратили СФРЮ по существу в конфедеративное объединение. Смерть Тито в 1980 г. и введение правления коллективного Президиума СФРЮ на ротационной основе еще больше ослабили скрепы «второй Югославии», поставив ее на грань развала. Силы внутренней инерции, а также сохранявшийся еще десяток лет статус-кво в Европе и мире немного продлили существование этого государства.

Конец 1970-х — начало 1980-х гг. ознаменовались для СССР и его тогдашних союзников новыми внутренними и внешнеполитическими сложностями. Застой в экономической и технологической сферах, идеологическая зашоренность и отказ от поиска новых путей развития еще больше осложнили социально-экономическую ситуацию в Советском Союзе. Обострилась и международная обстановка.

Лидеры новой консервативной «волны» на Западе сделали ставку на жесткую конфронтацию с СССР, понимая, что это может окончательно истощить его в экономическом плане. Кроме того, моральная и материальная поддержка была оказана массовому оппозиционному движению «Солидарность» в Польше. Если прежде в антикоммунистических выступлениях в странах Восточной Европы присутствовала некая спонтанность — они вроде бы имели взрывной характер, — то в 1980 г. под видом профсоюза возникла массовая антикоммунистическая партия, пользовавшаяся не только симпатиями значительной части населения, но и солидной материальной поддержкой из-за рубежа. Видимо, вследствие этих причин, а также определенного опасения и далее обострять отношения с Западом СССР не решился на прямое военное вмешательство в Польшу. Введение чрезвычайного положения 13 декабря 1981 г. на время заморозило ситуацию. Вместо необходимого в таком случае анализа состояния дел в «социалистическом содружестве» и поиска новых подходов к отношениям со странами Центральной и Юго-Восточной Европы тогдашнее советское руководство ограничилось осуждением «происков контрреволюции» (как внутренней, так и внешней). Фактически «Солидарность», антисоветская и антикоммунистическая по своей сути, одержала первую крупную победу над казавшейся монолитной и несокрушимой системой. Монолит дал трещину, следствием чего стало неминуемое последующее крушение советского блока. Главное, что национальные элиты других восточноевропейских стран осознали: при поддержке Запада можно добиться окончательного краха имеющейся системы, и СССР мало что в состоянии противопоставить этому. Но опреде-

ленный страх перед советской мощью еще существовал. Он постепенно рассеивался, когда новый лидер Советского Союза М. С. Горбачев провозгласил отказ от конфронтации в международных отношениях, призвал перейти от «баланса сил к балансу интересов», признал право всех социалистических стран на равноправие в отношениях с СССР и полный суверенитет, а также заявил о необходимости многообразия форм и путей строительства социализма. Принципы «нового политического мышления» нашли благосклонное понимание на Западе и вызвали бурное восхищение в странах восточноевропейского региона, в первую очередь центральноевропейских. Однако саму задачу «обновления социализма» поддержала далеко не преобладающая часть их обществ. Неуспех перестройки в СССР к концу 1980-х гг. стал явным, возрос груз накопившихся экономических и политических проблем, оказалась парализована деятельность СЭВ и ОВД. Летом 1989 г. на по-настоящему свободных выборах в Польше победила «Солидарность», и правительство возглавил первый некоммунистический премьер-министр Т. Мазовецкий.

Наряду с другими причинами, это событие стало катализатором революционных процессов, охвативших восточноевропейские страны осенью 1989 г. В Венгрии власть перешла в руки Венгерского демократического форума, а Венгерская социалистическая рабочая партия (ВСРП) распалась на несколько партий. В октябре 1989 г., после празднования 40-летия ГДР, массовые демонстрации восточных немцев вынудили уйти в отставку Э. Хонеккера. Реформированная Социалистическая единая партия Германии (СЕПГ) превратилась в Партию демократического социализма (ПДС), которая проиграла многопартийные выборы весной 1990 г. При согласии советского руководства активизировался процесс объединения двух Германий, завершившийся осенью 1990 г. В Болгарии в ноябре 1989 г. со всех официальных постов был снят Т. Живков. Тогда же (ноябрь 1989 г.) вследствие студенческих демонстраций к власти в Чехословакии пришли лидеры Гражданского форума во главе с В. Гавелом.

Весь процесс смены власти в странах «социалистического содружества» прошел довольно спокойно, без кровопролития. Единственным исключением были события в Румынии в декабре 1989 г., когда в ходе восстания против режима Н. Чаушеску погибли несколько тысяч человек. Глава государства и его супруга Е. Чаушеску были расстреляны по вердикту чрезвычайного трибунала (фактически без суда и следствия), а к власти при-

шло правительство Фронта национального спасения с лидером И. Илиеску.

Смена власти в странах «социалистического содружества» имела своим логическим следствием роспуск СЭВ и ОВД (1991). Судьба оставшихся государств европейского социализма также была предрешена. Нараставшие внутренние противоречия и крушение советского блока, включая сам СССР, привели в итоге к радикальной перестройке всей системы международных отношений.

В начале 1990 г. состоялся XIV чрезвычайный съезд Союза коммунистов Югославии. Партийно-государственное руководство Хорватии и Словении взяло курс на выход из состава СФРЮ. На протяжении 1990—1991 гг. в Словении, Хорватии, Боснии и Герцеговине, Македонии были приняты Декларации о государственном суверенитете, проведены выборы на многопартийной основе, которые закрепили их выход из «второй Югославии». Сербия и Черногория объявили себя правопреемниками СФРЮ, создав Союзную Республику Югославию (СРЮ), или, как ее часто называют в политической литературе, «третью Югославию».

В 1992 г. пал последний бастион социализма в Европе — в Албании на выборах победила оппозиционная Демократическая партия во главе с С. Бериша. Коммунистическая партия этой страны трансформировалась в социалистическую и на время перешла в оппозицию.

Геополитика в регионе

Структура региона к 1990-м гг. радикально переменилась, что привело к научным дискуссиям о его названии. В современном политическом лексиконе используется несколько вариантов обозначения этой части субконтинента: Центральная и Восточная Европа, Центрально-Восточная Европа, Центральная и Юго-Восточная Европа, наконец, Восточная Европа. Наименование данного региона определяется рядом факторов:

1) географическим положением страны или группы стран, его составляющих;

2) точкой, откуда ведется наблюдение за процессами, происходящими здесь;

3) политическими мотивами.

Последнее предполагает, что некоторые страны по определенным причинам, характеризующим общее направление их цивилизационного движения, не хотят причислять себя к соответствующему географическому региону. Например, Хорватия пря-

мо заявляет, что она не является ни балканской страной, ни страной Юго-Восточной Европы, а принадлежит к центральноевропейскому региону. Еще большие основания существуют у Словении полагать себя даже не центральноевропейским, а западноевропейским государством.

Российские исследователи, как правило, рассматривая проблемы восточноевропейского региона, включают в него собственно центральноевропейские страны, объединенные в Вышеградскую группу (Польшу, Венгрию, Чехию и Словакию), страны Юго-Восточной Европы — Румынию, Болгарию или, в более широком смысле, к ним добавляют все государства Балкан: Македонию, Албанию, Боснию и Герцеговину, Хорватию. Отдельно либо в контексте процессов, происходящих в центральноевропейском регионе, рассматривается Словения. Как правило, обособленно исследуются проблемы стран Балтии и СНГ.

Под конец существования СССР (1990—1991) его внешнеполитическая линия по отношению к процессам, развернувшимся в *Центральной и Восточной Европе* (ЦВЕ), была весьма двойственной. С одной стороны, Горбачев и тогдашний руководитель МИД Э. А. Шеварднадзе дали зеленый свет процессам либерализации в регионе, разрушившим «тоталитарные режимы». С другой — новый внешнеполитический курс этих стран (особенно центральноевропейских) был скорее недружественным, чем лояльным СССР. С роспуском СЭВ рвались прежние экономические и культурные связи, на повестке дня возник вопрос об укреплении военного сотрудничества бывших союзников СССР и НАТО. В период трудных переговоров о реформировании СССР это подстегивало деятельность «народных фронтов» и смягчало позицию тех лидеров в ряде национальных республик, которые стремились добиться полной самостоятельности. В частности, с безоговорочной поддержкой процессов, происходивших в ЦВЕ, выступало тогдашнее руководство РФ (прежде всего ее Президент Б. Н. Ельцин и руководитель МИД А. В. Козырев).

С распадом СССР в декабре 1991 г. ситуация радикально изменилась. Россия окончательно отказалась рассматривать регион ЦВЕ в качестве лишь объекта международных отношений, признав ее субъектные права.

Россия, реализуя новую стратегию взаимоотношений со странами ЦВЕ, встала на путь заключения двусторонних договоров, которые фиксировали бы новые принципы взаимоотношений. 5 апреля 1991 г. в Москве был подписан Договор о сотрудничестве, дружбе и добрососедстве с Румынией. В начале декабря

1991 г. венгерский премьер И. Анталл заключил договор об основах отношений одновременно с СССР и РСФСР. В ноябре 1992 г. с ответным визитом в Будапеште находился Президент РФ Б. Н. Ельцин. В августе 1993 г. он совершил свой первый визит в Польшу, в ходе которого была заложена договорная база отношений обеих стран. Политические договоры были подписаны также в 1993 г. с Чехией, Словакией и Болгарией (Договоры о дружественных отношениях и сотрудничестве). Ратифицированные договоры России с Польшей, Чехией, Словакией и Болгарией содержат отдельные соглашения, посредством которых Россия брала на себя обязательства по укреплению безопасности в регионе. Это было сделано преднамеренно, с целью уменьшить стремление стран ЦВЕ к интеграции в западные военно-политические структуры.

Подготовленные соответствующие договоры с Венгрией и Румынией были в 1994 г. отклонены российским парламентом, так как в них содержались положения чисто политического свойства. В первом случае Венгрия старалась добиться включения разделов, осуждавших акцию СССР 1956 г., а во втором — румынская сторона настаивала на внесении статей, осуждавших пакт Молотова — Риббентропа и его последствия для Румынии (требования возвращения Бессарабии и Северной Буковины).

Ожидания России сохранить достойное место и прежнее влияние в регионе не оправдались. Это было связано, с одной стороны, с трудностями становления отечественной государственности, а с другой — диктовалось принципиальным стремлением стран ЦВЕ быстрее и с наименьшими потерями интегрироваться в евроструктуры, что определяло их внешнеполитическую стратегию. Главными целями являлись экономическая и политическая интеграция с Западом путем постепенного присоединения к ЕС, вступление в НАТО в качестве основы военной интеграции и обеспечения стратегической безопасности. Активная внешняя политика стран ЦВЕ (Венгрии, Чехословакии, которая разделилась 31 декабря 1992 г. на два государства, Польши) в конце 1980-х — начале 1990-х гг. позволила им добиться на этом пути многих поставленных ранее задач; среди них: выход из СЭВ и ОВД, вступление в Совет Европы, ОЭСР, создание Вышеградской группы и Центрально-Европейской ассоциации свободной торговли (ЦЕФТА), заключение договоров об ассоциации с ЕС, участие в Центрально-Европейской инициативе.

Однако в период 1991—1994 гг. среди российских политиков была распространена точка зрения, что членство в НАТО и ЕС

навязывается странам региона Западом. Россия вела переговоры по этим проблемам непосредственно с Западом, что вызывало определенное недовольство стран ЦВЕ и подталкивало их к еще большей консолидации в решении поставленных задач. Активизация усилий государств ЦВЕ по вхождению в западноевропейские структуры стала особенно заметной с осени 1993 г. В то время Россия тем не менее не видела большой угрозы для своих национальных интересов в расширении единого экономического, политического и военного пространства в Европе, что было связано с подчеркнуто евроатлантической ориентацией тогдашнего руководства ее МИД. Кроме того, наша страна еще не выработала достаточно четкую концепцию собственных внешнеполитических интересов, включая их европейский вектор. Это привело к тому, что в совместной российско-польской декларации от 25 августа 1993 г. было отмечено: намерение Польши вступить в НАТО «не противоречит интересам других стран, в том числе и России». Данное заявление открывало дорогу и всем другим странам ЦВЕ для вступления в НАТО, что вызывало неоднозначную оценку существенной части российской политической элиты и очень негативную реакцию отечественных военных.

Поэтому немного спустя Президент РФ Б. Н. Ельцин направил письмо правительствам Великобритании, Франции, США и Германии, в котором фактически дезавуировал свою прежнюю позицию, ибо в нем содержалось предложение о предоставлении совместных — России и НАТО — гарантий странам ЦВЕ. В качестве временного компромисса (как переходная мера) на саммите НАТО в Брюсселе в январе 1994 г. была принята программа «Партнерство ради мира» (ПРМ).

После Румынии и Литвы Польша была третьим государством, подписавшим рамочный документ ПРМ. Но она первой 5 июля 1994 г. согласилась с индивидуальной программой партнерства с НАТО (ИПП).

Затем аналогичные программы официально признали Венгрия, Словакия, Чехия и другие страны ЦВЕ. Ключевые решения НАТО о *расширении на восток* были приняты на заседании Североатлантического Совета в Брюсселе на уровне министров иностранных дел. Первоочередными кандидатами на членство в альянсе стали Польша, Чехия, Венгрия и Словакия. Более подробная концепция технических и юридических процедур была разработана в 1995—1996 г. При содействии Конгресса США было подготовлено исследование о расширении НАТО (*NATO Enlargement Study*), одобренное Советом НАТО в сентябре 1995 г.

Российская дипломатия в тот период проявляла колебания в вопросе о расширении НАТО на восток. В целом, понимая те негативные последствия, которые может иметь для обеспечения национальных интересов России такой процесс, ее руководство не решалось занять слишком жесткую позицию по этому вопросу относительно США и их западноевропейских союзников. Намереваясь несколько смягчить ситуацию, 30—31 мая 1995 г. на встрече руководителей МИД стран-участниц НАТО Россия подписала ИПП. Вместе с тем первоначальное довольно спокойное отношение России к процессу расширения НАТО сменялось в середине 1990-х гг. на все более негативное. Это было связано с наметившимися расхождениями России и Запада по некоторым внешнеполитическим проблемам, в том числе по Ирану, Ираку и югославскому конфликту.

Россия стала активнее отстаивать собственные интересы с приходом в МИД Е. М. Примакова, заместившего Козырева в январе 1996 г. Российское руководство пыталось противодействовать расширению НАТО на восток, но ему не хватало возможностей для того, чтобы купировать этот процесс. Причиной тому была экономическая и политическая нестабильность в Российской Федерации. Тем не менее попытки диалога прежде всего с Западом по данному поводу не прекращались и были направлены на то, чтобы не ущемлять интересы ни одной из сторон.

С конца 1996 г. дискуссии о приеме новых членов в НАТО разгорелись еще больше. В итоге 27 мая 1997 г. в Париже был подписан Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и НАТО. Фактически это означало принципиальное согласие на расширение Североатлантического союза. Решающее событие произошло на саммите государств-членов НАТО в Мадриде 8—9 июля 1997 г., на котором были официально названы три кандидатуры на вступление в альянс: Венгрия, Чехия и Польша. Другие страны региона активизировали усилия по вступлению в НАТО, что, безусловно, не способствовало улучшению их взаимоотношений с Россией. В этом смысле некое исключение — Словакия в период пребывания на посту премьер-министра в середине 1990-х гг. В. Мечьяра, проводившего курс на определенное дистанцирование от евроатлантических структур и пытавшегося установить весьма тесные отношения с Россией. В основе такой позиции лежало не только субъективное мнение Мечьяра, но также целая внешнеполитическая философия, согласно которой стране следовало использовать статус самостоя-

тельности на стыке Евросоюза и СНГ. Экономико-географическое положение Словакии, через чью территорию проходили важнейшие транзитные транспортные пути и газопроводы, зависимость от поставок российского сырья также являлись объективными предпосылками политики кабинета Мечьяра. В таких условиях достигшие весной 1998 г. наибольшего напряжения отношения с евроструктурами не страшили словацкое руководство. Сделанные генеральным секретарем НАТО и представителями ЕС весной 1998 г. заявления, что в этом тысячелетии Словакия не попадет в НАТО, не изменили позиции премьер-министра. Гораздо более эффективным средством давления на Словакию стали экономические рычаги, среди которых главная проблема всех восточноевропейских стран — нехватка инвестиций. Эта причина, а также отсутствие видимых результатов проводимых Мечьяром реформ привели к победе на парламентских выборах осенью 1998 г. прозападных сил. Избранный на пост премьер-министра М. Дзурина ориентировался на скорейшую интеграцию в НАТО и ЕС, из списка первых кандидатов на вступление в которые Словакия была вычеркнута под предлогом «недостаточной приверженности демократии» правительства Мечьяра. После победы на президентских выборах в мае 1999 г. другого кандидата от прозападной правящей коалиции Р. Шустера данный внешнеполитический курс был упрочен. Приоритетность отношений Словакии с Россией уступила место региональному сотрудничеству, в частности укреплению отношений с Венгрией, Чехией и Польшей в рамках Вышеградской группы.

Прием Польши, Чехии и Венгрии в НАТО состоялся в апреле 1999 г. на юбилейном саммите НАТО в Брюсселе, посвященном 50-летию этой организации. На нем присутствовали главы государств всех стран ЦВЕ, Балтии и почти все руководители стран СНГ (кроме России и Белоруссии).

В конце ноября 2002 г. на Пражском саммите НАТО Словакия, Словения, Румыния, Болгария и страны Балтии получили официальное приглашение вступить в Североатлантический союз в качестве его полноправных членов. Их парламенты должны ратифицировать соответствующие договоры до мая 2004 г. Однако в Словакии развернулось мощное движение за проведение референдума для блокирования решения правительства Дзурины. Как показал опрос общественного мнения, проведенный в Словакии в начале 2003 г., 48% граждан категорически против вступления в НАТО. Подобная ситуация может осложнить геополитическое положение Словакии, поскольку ее соседи по региону, члены

альянса и кандидаты на вступление в него, активно поддерживают все инициативы лидера НАТО — США, в том числе в вопросе войны в Ираке, по которому даже среди «отцов-основателей» альянса нет единства. Такая позиция, впрочем, легко объясняется стремлением неофита быть «бóльшим католиком, чем сам папа римский». Несмотря на определенные трудности процесса, все же можно полагать, что военно-политическая консолидация НАТО за счет приема новых членов из региона ЦВЕ состоялась. «Вторая Европа» в международно-правовом отношении все более сближается с «первой Европой», хотя их объединение еще имеет (и длительное время будет иметь) «агрегированный» характер.

Об успехах стратегических целей Западной Европы в отношении государств ЦВЕ свидетельствует и решение Копенгагенского «большого саммита» Европейского союза (декабрь 2002 г.), решившего их принять в свой состав, что должно осуществиться в 2004 г. (речь идет о Польше, Венгрии, Чехии, Словакии, Словении, а также о странах Балтии, Кипре и Мальте). Вследствие экономических причин Болгария и Румыния при условии осуществления соответствующих реформ и сохранении приемлемых темпов роста станут членами ЕС после 2007 г. Сейчас они уже имеют соглашения о безвизовом обмене со странами Шенгенской группы.

За пределами процесса пока остается ряд государств, входивших в состав «второй Югославии», — собственно Сербия и Черногория (бывшая СРЮ), Македония, Босния и Герцеговина, а также Албания.

Развитие ситуации вокруг и внутри Балканских стран

Заметны стратегические успехи Запада и в самом проблематичном субрегионе ЦВЕ — на Балканах. Югославский кризис, начавшийся летом 1991 г., прошел несколько стадий и закончился в 2003 г. максимально возможной фрагментацией бывшей СФРЮ. На первом этапе (1991—1992) «вторая Югославия» разделилась на ряд суверенных образований: Хорватию, Словению, Македонию, Боснию и Герцеговину и собственно Союзную Республику Югославию в составе Сербии (с двумя автономными образованиями — Воеводиной и Косово) и Черногории.

Второй этап (1992—1995.) охватил время острого противостояния и кровопролитной гражданской войны между Белгра-

дом, неудовлетворенным результатами раздела СФРЮ, и Хорватией, с одной стороны, а также мусульманско-хорватской конфедерацией Боснии и Герцеговины – с другой. Итогом этой фазы стало парафирование в ноябре 1995 г. в Дейтоне (США) и окончательное подписание в Париже при участии России соглашений по мирному урегулированию в Боснии и Герцеговине, приведших к известной нормализации отношений между СРЮ, Боснией и Герцеговиной, Хорватией.

На третьем этапе (1996–1999) начался распад самой СРЮ, лидер которой С. Милошевич категорически не устраивал Запад вследствие его отрицания политики НАТО в субрегионе. Режим СРЮ был признан нереформируемым, прокоммунистическим и националистическим, что и предопределило участь целого государства и составляющих его народов. Поводом к вторжению войск НАТО на территорию СРЮ стали обвинения в геноциде албанского населения в Косово, вызвавшего гуманитарную катастрофу. На средства из-за рубежа была вооружена так называемая Освободительная армия Косово (ОАК), которая развернула в Космете (Косово и Метохии) борьбу за отторжение этой части СРЮ. Весной – летом 1999 г. в результате военной операции «Союзнические силы», повлекшей массовые человеческие жертвы и разрушение экономической и военной инфраструктур СРЮ, последняя была вынуждена (при участии России – план «Черномырдина – Ахтисаари») принять условия НАТО и допустить на свою территорию силы КФОР (KFOR), в которые входил и незначительный российский контингент.

На четвертом этапе (конец 1999–2003) почти завершилось отторжение от СРЮ Косово, сменился политический режим в Белграде и прекратила существование сама СРЮ, под полный контроль Запада была поставлена бывшая югославская республика Македония.

В сентябре 2000 г. на президентских выборах в СРЮ победу одержал лидер Объединенной демократической оппозиции Сербии В. Коштуница. Его успех был относительным, но в условиях глубокого политического и экономического кризиса, беспрецедентного давления со стороны НАТО и ЕС Милошевич отказался продолжать борьбу, а в октябре того же года президентом Сербии был провозглашен Коштуница – ранее мало кому известный лидер Демократической партии Сербии. Почти сразу же после первого тура выборов один из представителей ЕС заявил: «После этих выборов ничего не останется по-старому. Как бы ни развивались дальнейшие события, Милошевич потерпел политический

крах... Югославии представляется шанс избрать будущее в составе Европы, возрождение, развитие экономики и безопасность... После 12-летнего терпения сербский народ показал диктатору красную карточку. „Исчезни как можно быстрее", — означает этот сигнал Милошевичу». Последний, хотя и не по своей воле, выполнил рекомендацию Запада. 28 июня 2001 г. он был выдан новыми сербскими властями Международному трибуналу по бывшей Югославии. Дата выдачи экс-президента была символична: 28 июня — День святого Вида (Видовдан) — является сакральным для сербов. В тот день в 1389 г. состоялась знаменитая Косовская битва, в результате которой Османская империя почти на 500 лет установила свое господство над сербским народом. В этот же день в 1989 г. Милошевич произнес знаменитую речь в Косово, призвав к возрождению сербского национального самосознания. Тогда он получил полную поддержку всех сербов, с чего начался быстрый рост его политического влияния. Выдача Милошевича была условием предоставления Югославии экономической помощи со стороны Запада. Уже в 2001 г. ей был выделен первый транш в размере 1,28 млрд долл. Россия едва ли не сразу поддержала новую власть в Югославии, что было наглядно продемонстрировано в ходе визита Коштуницы в Москву в ноябре 2000 г.

Следствием изменения режима в Югославии стали два события, которые предопределили окончательное крушение СРЮ. Молодой, прозападно настроенный лидер Черногории М. Джуканович попытался ускорить выход из федерации и пересмотреть ее Основной закон 1992 г. Президент Черногории выдвинул инициативу проведения референдума по вопросу о независимости этой республики. Однако ЕС, устрашенный перспективами очередного вооруженного конфликта на Балканах, начал оказывать политическое и экономическое давление на черногорского лидера с целью добиться «бархатного развода» между Сербией и Черногорией по типу чехословацкого. В декабре 2001 г. он предупредил правительство Черногории о недопустимости проведения референдума, который якобы может помешать подписанию Договора о стабилизации и сотрудничестве между ЕС и СРЮ. Высокий представитель Евросоюза по внешней политике Х. Солана добился заключения 14 марта 2002 г. Договора «О принципах взаимоотношений Сербии и Черногории в рамках единого государства». Он был подписан: президентами СРЮ — Коштуницей и Черногории — Джукановичем; председателями правительств Сербии — З. Джинжичем и Черногории — Ф. Вуянови-

чем; вице-премьером СРЮ М. Лабусом и Высоким представителем ЕС Соланой. Согласно этому Договору, новым названием государства станет «*Сербия и Черногория*» (СиЧ). Едиными органами власти в новом государстве явятся: Скупщина при паритетном представительстве депутатов из Черногории; президент, который избирается Скупщиной СиЧ и предлагает состав общегосударственного Совета министров, включающего всего пять министров — иностранных дел, обороны, международных экономических связей, по защите прав человека и Суда. Также определяется, что армия государства Сербия и Черногория будет находиться под командованием общего Военного совета обороны из трех президентов — Сербии, Черногории и государства Сербия и Черногория. В Договоре были обозначены задачи дальнейшей гармонизации экономической системы Сербии и Черногории с экономикой стран Евросоюза для подготовки СиЧ к вхождению в состав ЕС.

В конце января 2003 г. парламенты Сербии и Черногории одобрили хартию о реорганизации СРЮ, а значит, и создание нового парламента государства СиЧ. 4 февраля 2003 г. это решение было подтверждено на заседании союзного парламента. На карте Европы появилось новое, по сути конфедеративное, государство. Перспективы совместного сосуществования Сербии и Черногории даже в условиях данного весьма аморфного союза остаются призрачными. Черногория настаивает на проведении референдума о полной независимости; и упомянутый Договор предполагает, что окончательно этот вопрос будет рассмотрен весной 2005 г. Таким образом, Евросоюз старается позитивно решать проблему максимально бесконфликтного расставания двух братских народов, говорящих на одном языке и имеющих общую историю. Другим сокрушительным ударом, особенно по Сербии, стало проведение в октябре 2000 г. муниципальных, а в ноябре 2001 г. парламентских выборов в Косово, в результате которых к власти официально пришла Демократическая лига Косово во главе с «умеренным националистом» К. Руговой. Второе место на выборах заняла Демократическая партия Косово, возглавляемая бывшим полевым командиром и одним из руководителей ОАК Х. Тачи; третье — блок сербских партизан «Возвращение», набравший лишь 10% голосов (что на то время соответствовало доле сербского населения в Космете). Запад активно ускорял и поддерживал проведение этих выборов, хотя на их несвоевременность указывали как президент СРЮ Коштуница, так и представители российской дипломатии. Силы КФОР и миссия

ОБСЕ не смогли остановить начавшийся с момента вывода сербских войск геноцид по отношению к сербскому населению Косово и вандализм, выразившиеся в массовом уничтожении албанцами сербских святынь в Косово и Метохии. Одиозная фигура Тачи в качестве президента Косово не устроила никого, включая руководство ЕС и НАТО. Приход к власти «умеренного» Руговы был предопределен.

Как справедливо отмечают политические аналитики, в отношении будущего статуса Косово «позиции албанских „голубей" и „ястребов" абсолютно идентичны: и те и другие требуют полной независимости и как можно скорее... Албанцы не хотят жить в одном государстве ни с С. Милошевичем, ни с В. Коштуницей».

Распад СРЮ, утрата Белградом эффективного контроля над процессами внутри страны, невозможность как-либо повлиять на продолжающуюся и поддерживаемую Западом легитимизацию независимости по существу уже моноэтнического Косово заставили российское руководство начать процесс вывода нашего контингента в составе КФОР из края. Это решение следует признать — в сложившихся условиях — правильным, поскольку сохранение там российского военного присутствия создавало бы представление о поддержке РФ процессов, которые противоречат ее национальным интересам. Еще менее оправданным было бы выделять на это средства из скудного государственного бюджета.

Теперь о *Македонии*. Несомненным следствием успеха албанского экстремизма в Косово явилось развязывание так называемой Национально-освободительной армией Македонии (НОАМ) боевых действий против законных властей и мирного населения весной-летом 2001 г. Основу НОАМ образовали боевики ОАК, перешедшие из Косово в эту страну. Районом боевых действий стала Западная Македония (города Тетово и Куманово), где компактно проживает албанское национальное меньшинство. По официальным данным македонских властей, численность албанского национального меньшинства составляет около 26%, а славяно-македонцев — 64%. Однако, по мнению самого албанского меньшинства, пропорция иная: 40% — албанцы, 60% — славяно-македонцы. Трения между албанцами и славянами в этом маленьком и экономически слабом балканском государстве (население — 2,2 млн человек) начались сразу же после провозглашения его независимости в начале 1990-х гг. Впервые обретя самостоятельность, македонское руководство сразу же взяло ориентацию на Запад, и уже в 1992 г. в страну был приглашен американский военный контингент, который разместился на границе

СРЮ. В ходе военной операции против Югославии власти Македонии поддержали действия НАТО и приняли на своей территории около 300 тыс. албанских беженцев из Косово. Особенностью Македонии является и то, что ее населенная албанцами западная часть граничит или примыкает к албанским же анклавам в соседних государствах, в частности в Косово, Метохии, Южной Сербии — Медведжа и Прешевская долина, на юге Черногории — Плав и Гусине. В свою очередь, эти районы вроде бы естественным образом продолжают саму Албанию. В данной связи вооруженные действия ОАК в Косово перекинулись и на эти албанонаселенные анклавы, вызвав предположения ряда аналитиков о возможном создании «Великой Албании», хотя реальные цели сепаратистов, в том числе и в Македонии, были несколько иными. В частности, македонские албанцы были очень недовольны конституцией 1992 г., ущемлявшей, как они полагали, их права. Требования албанского национального меньшинства сводились к следующему: признание их равноправной государствообразующей нацией; выделение им (пропорционально численности) мест в муниципальных, а также в высших государственных исполнительных и законодательных органах; создание вузов с преподаванием на албанском языке; использование национальной символики (полностью совпадающей с символикой Республики Албания). Официальные власти этому всячески противились, приводя различные политические аргументы. Однако главная проблема заключается в динамике рождаемости албанцев и славян: если в средней албанской семье семь-восемь детей, то в средней славянской — один-два. При сохранении этой динамики в недалеком будущем славяно-македонцы превратятся в национальное меньшинство в собственном государстве. Пророческими оказались слова видного знатока албанской проблематики Н. Д. Смирновой о том, что именно албанская женщина выиграет сражение за Балканы. Как бывший президент экс-коммунист К. Глигоров, так и избранный на данный пост в 1999 г. демократ Б. Трайковский пытались найти компромиссные решения в переговорах с оппозиционными албанскими организациями — Демократической партией албанцев и Партией за демократию и процветание. Однако успешное силовое решение албанского вопроса лидерами ОАК при поддержке НАТО в Косово привело к созданию НОАМ, началу военных действий, подключению к решению этого конфликта Североатлантического союза и дальнейшему принуждению с помощью Запада македонских властей к принятию выдвинутых албанцами условий. Руководил указанным про-

цессом уже имеющий опыт решения подобных конфликтов Высокий представитель Евросоюза по внешней политике и безопасности Солана.

В августе 2001 г. в Македонию начал прибывать 3,5-тысячный контингент НАТО, который осенью того же года приступил к операции с символическим названием «Сбор урожая» *(Essential Harvest)*, целью которой было разоружение боевиков НОАМ. В результате последовавших далее при сотрудничестве НАТО и ЕС переговоров в мае 2002 г. в Македонии был одобрен пакет законопроектов, призванных удовлетворить основные претензии албанского меньшинства, в том числе право на пропорциональное представительство в муниципальных органах власти и силовых структурах, расширение национально-культурной автономии в западных районах Македонии, получение высшего образования на албанском языке и т. д. В ходе конфликта Россия призывала к его мирному урегулированию и в целом поддерживала официальный Скопье, настаивала на решении всех проблем только путем переговоров и осуждала действия боевиков. Однако и в данном случае она осталась в одиночестве. Не поддержали Македонию даже соседние с ней государства — Болгария и Греция, — которые или имели, или даже до настоящего времени сохранили к ней определенные претензии. Итак, НАТО удалось установить довольно эффективный контроль в этом стратегически важном для нее уголке Юго-Восточной Европы, помимо прочего, важном еще и в том смысле, что через территорию Македонии в ближайшем будущем должна пойти каспийская нефть.

Отношение России к обстановке в Центральной и Восточной Европе

В результате демократических революций конца 1980-х — начала 1990-х гг. в странах ЦВЕ, последующего довольно органичного перехода некоторых из них (в первую очередь, центральноевропейских — Чехии, Словакии, Венгрии, Польши и Словении) к восприятию западной модели организации общества и так называемой третьей балканской войны 1992—2002 гг., затронувшей в том числе экономики других стран субрегиона — Болгарии, Румынии и Албании, «Вторая Европа» стала еще более разнородной.

Сейчас государства ЦВЕ можно классифицировать нижеследующим образом, имея в виду, что все они без исключения еди-

ны в нацеленности на интеграцию в НАТО и Евросоюз (страны Балтии остаются за рамками данного материала).

1. Государства, уже принятые в НАТО (Венгрия, Польша, Чехия) и приглашенные туда вступить (Словакия, Словения, Румыния, Болгария).

2. Государства, стремящиеся в НАТО, чье вхождение по политическим причинам несколько откладывается (Албания, Македония, Хорватия).

3. Сербия и Черногория (СиЧ), которая, являясь пока единым, хотя и конфедеративным, государственным образованием, остается на неопределенный период вне рамок альянса. Можно предположить, что в случае помощи Запада в восстановлении экономики СиЧ и после ухода поколения, непосредственно участвовавшего в войне, а также окончательного утверждения новой прозападно ориентированной элиты вместе или порознь Сербия и Черногория станут членами НАТО.

4. Страны ЦВЕ, экономически и политически созревшие для вступления в ЕС к 2004 г. (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Словения).

5. Болгария и Румыния, чье присоединение к указанным организациям отложено по крайней мере до 2007 г. и будет зависеть от эффективности проведения ими соответствующих экономических реформ.

6. Хорватия, чье членство в ЕС откладывается лишь в связи с гуманитарно-правовыми аспектами ликвидации последствий войны на территории бывшей СФРЮ.

7. Албания, Македония, СиЧ, экономическая и политическая ситуация в которых не позволяет пока рассматривать их в качестве кандидатов на включение в ЕС.

8. Босния и Герцеговина, которая пока еще не состоялась в качестве государства.

Несмотря на то что в целом Западу удается контролировать переход стран ЦВЕ к новой политической и социально-экономической модели, ликвидировать (оперативно или превентивно) существующие и вновь возникающие конфликты между ними, а также невзирая на нынешнее «умиротворение» региона ЦВЕ, существует ряд угроз и вызовов наметившейся стабильности. Главное заключается в следующем: как в результате объективного хода событий, так и «специфических» действий НАТО на Балканах появился пояс государств, имеющих либо ограниченный, либо квазисуверенитет, а их правительства слабо или совершенно не контролируют события на значительной части подвластной тер-

ритории. Это прежде всего Босния и Герцеговина, Македония, Сербия и Черногория (включая Косово), в определенной мере Албания. Их экономика полностью зависит от помощи, оказываемой ЕС и Всемирным банком. На территории данных стран находятся войска НАТО, а их внешнеполитический курс тоже в основном строится в соответствии с рекомендациями Брюсселя. Запад, таким образом, взвалил на себя большую политическую ответственность, взявшись контролировать положение дел в зоне этой «балканской дуги нестабильности», не говоря уже о колоссальных экономических затратах, идущих на поддержание в указанном субрегионе относительной стабильности. Существует определенный пессимизм в плане обретения данной группой государств в ближайшем будущем политической устойчивости, которая позволила бы им укрепить свою правосубъектность в международных отношениях. А это означает, что ЕС и НАТО придется нести тяжелое бремя по их опеке, включая ответственность за возможное обострение ситуации. Подобные факторы делают данные страны абсолютными аутсайдерами европейской интеграции.

По тем же причинам совсем непопулярным в плане вхождения в ряды «первой Европы» стало прилагательное «балканский». Даже Хорватия сейчас отказывается признавать себя балканской страной, а политическим элитам Болгарии и Румынии в последнее время понравилось определение «причерноморские государства».

Эти тенденции, несомненно, имеют и объективные причины. Они обусловлены распространением и углублением процесса интеграции стран ЦВЕ в Евросоюз. Такое движение, однако, идет асимметрично. Вполне вероятно, что явные лидеры процесса в ближайшем будущем в политическом отношении не захотят ассоциировать себя даже с понятием стран ЦВЕ и постараются расстаться с принадлежностью ко «второй Европе». Речь идет прежде всего о центральноевропейских странах, включая Словению, а также о Хорватии. Их трудности во многом отличаются от проблем западноевропейских стран, но все же будут рассматриваться уже в общем контексте ЕС. Подтверждение тому — эволюция подходов стран ЦВЕ к созданию и сотрудничеству в рамках региональных интеграционных объединений, таких, например, как Вышеградская группа или ЦЕФТА. Не отказываясь собственно от регионального сотрудничества, страны ЦВЕ оценивают его все более в качестве вспомогательного средства, способствующего ускорению интеграции в европейские структуры. Типичный при-

мер такой структуры — так называемая Вильнюсская десятка, которую в 2000 г. образовали Албания, Болгария, Румыния, Македония, Хорватия, Словения, Словакия, Латвия, Литва и Эстония для форсирования процесса своего вступления в НАТО. Вспомогательный, недолговременный и в определенном смысле конъюнктурный характер подобных объединений очевиден. Выполнив свою роль, они исчезнут или будут заменены новыми субрегиональными объединениями, более соответствующими текущим задачам. Наивысшая интеграционная активность на субрегиональном уровне ожидается в самых проблемных точках ЦВЕ, т. е. на юго-западе Балкан.

В развитие Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, принятого под эгидой ЕС летом 1999 г., Брюссель в конце 2002 г. выдвинул идею создания так называемой конфедерации стран юго-востока Европы в составе Хорватии, Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговины, Македонии, Албании. Предполагается, что прием этих стран в ЕС будет осуществлен «только в пакете» в зависимости от стабилизации в данном регионе и от проявленной ими политической воли к сотрудничеству по урегулированию всех имеющихся противоречий. В таком случае, например, Хорватия, наименее заинтересованная в названном объединении, может быть просто принуждена к нему, хотя у нее и есть вероятность избежать этого. Совсем мало шансов уклониться от подобного объединения у Сербии и Черногории, а у остальных стран их просто нет в том случае, если они хотят постепенно интегрироваться в «первую Европу». Помешать данному процессу или отсрочить его способны лишь всплески неконтролируемого балканского национализма.

На рубеже XX—XXI вв. внешняя политика России в отношении стран ЦВЕ претерпела некоторые изменения. После революций конца 1980-х — начала 1990-х гг. руководители нашей страны полагали, что трансформация общественно-политической системы в принципе не должна отделить эту группу государств от нее. Сверх того, существовали даже ожидания постепенного, но неуклонного перехода к качественно новому, лишенному идеологической подоплеки, более высокому и взаимовыгодному уровню сотрудничества.

Однако трудности трансформационного периода как в самой России, так и в государствах ЦВЕ, стремление их элит наладить экономическое и политическое сотрудничество с Западом привели к разрыву прежних связей и по сути дела не создали новых. Начался период быстрого охлаждения отношений, отдаления

России и ЦВЕ друг от друга, сопровождавшийся антироссийской риторикой и в целом недружественной политикой национальных элит стран региона. В период югославского кризиса российская внешняя политика приобрела непоследовательный характер. Действия исполнительной и законодательной ветвей власти были в этой области скоординированы слабо, хотя и прослеживалось явное стремление России каким-нибудь образом повлиять на ситуацию в исторически важном для нее регионе. Однако чем активнее действовала отечественная дипломатия, тем очевиднее становилось отсутствие эффективных рычагов воздействия как на наших западных партнеров, так и на балканских участников конфликта. Последней, весьма неудачной, попыткой позитивного влияния на ситуацию и повышения престижа России в регионе стал «план Черномырдина—Ахтисаари», принятие которого, однако, привело лишь к окончательному отторжению Косово от СРЮ.

В период президентства В. В. Путина явно обозначились новые внешнеполитические тенденции отхода от попыток силового воздействия России на ситуацию в регионе, если это не затрагивает ее текущие интересы. Типично в данном смысле отношение России к вооруженному конфликту в Македонии, когда наше внешнеполитическое ведомство в основном ограничилось формулированием собственной позиции по поводу произошедшего, не предприняв попыток к какому-то посредничеству или иным способам прямого воздействия на ситуацию. В условиях состоявшегося расширения НАТО на восток и неизбежности вступления в альянс раньше или позже почти всех стран указанного региона Россия, не имея возможности противопоставить этому что-либо, почти перестала обозначать свою позицию по данному вопросу. В связи с предстоящим вхождением в ЕС большинство стран ЦВЕ, включая три балтийские, ввели обязательный порядок получения виз российскими гражданами. Первая реакция России была довольно болезненной, особенно в адрес Литвы и Польши в связи с возможностью изоляции Калининграда. Однако и в данном случае наша страна была вынуждена смириться с действиями ее бывших союзников. По вопросу транзита в Калининград после личного вмешательства Президента РФ был найден половинчатый компромисс.

Не слишком активными в начале XXI в. были контакты на высшем уровне российского руководства с лидерами стран ЦВЕ. Среди прочего следует отметить визиты в Россию президента

СРЮ Коштуницы осенью 2000 г. (сразу после его победы на президентских выборах) и президента Хорватии С. Месича в 2002 г.

В. В. Путин летом 2001 г. совместил официальный визит в Словению со встречей на высшем уровне с Дж. Бушем-младшим. Вслед за ней он совершил официальную поездку в Белград, где вел переговоры с Коштуницей и Джинжичем.

В марте 2003 г. состоялся визит Президента России В. В. Путина в Болгарию. Приход к власти президента-социалиста Г. Пырванова позитивно повлиял на состояние российско-болгарских отношений. В частности, предполагается подписание политической декларации о новом стратегическом партнерстве, а также продолжение работы над соглашением о порядке и условиях экспорта в третьи страны вооружения, военной техники, изготовленной в Болгарии по российской лицензии (в дополнение к подписанному 5 июня 2002 г. рамочному соглашению о военно-техническом сотрудничестве), договором о сотрудничестве в научно-технической сфере и по вопросам экстрадиции граждан. Будет разработана также долговременная программа сотрудничества в области энергетики.

Сейчас не приходится говорить о наличии какой-либо долгосрочной российской внешнеполитической стратегии в отношении региона в целом или отдельных его частей. В ближайшем будущем следует ожидать продолжения сотрудничества России со странами ЦВЕ преимущественно на основе заключения двусторонних соглашений в областях, представляющих взаимный интерес, прежде всего в энергетической и международно-правовой. Внимание отечественной внешней политики в настоящее время вполне оправданно сосредоточено на отстаивании стратегических интересов России в странах СНГ и Балтии, ибо утрата ею этих регионов могла бы иметь для нее гораздо худшие последствия, нежели расставание с ЦВЕ. Вместе с тем эффективность нашей внешней политики в зоне государств СНГ, расположенных на ее западных рубежах, напрямую зависит от состояния отношений России с такими странами, как Польша, Чехия, Словакия, Венгрия и Румыния. В этом смысле регион ЦВЕ по-прежнему должен оставаться одним из приоритетов российской внешней политики.

Литература

Гуськова Е. Ю. История югославского кризиса (1990—2001). — М., 2001.
Дворник Ф. Славяне в европейской истории и цивилизации. — М., 2001.
Международные организации и кризис на Балканах. Документы в 3 томах. — М., 2000.

Системная история международных отношений: В 4 т. Т. 3. События 1945–2003 / Под ред. А. Д. Богатурова. – М., 2003.
Центрально-Восточная Европа во второй половине XX в.: В 3 т. – М., 2000–2002.
Человек на Балканах в эпоху кризисов и этнополитических столкновений XX в. / Под ред. Г. Г. Литаврина. – СПб., 2002.

Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership. A. Lieven and D. Trenin (eds.). – Washington, D.C., 2003.
Lory B. L'Europe balkanique de 1945 á nos jours. – P., 1996.
Castellan G. Histoire des Balkans: XIVe-XXe siècle. – P., 1991.
Mazower M. The Balkans. – L., 2001.
Okey R. Eastern Europe 1740–1985. – Minneapolis, 1999.

Глава 22

США В ГЛОБАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИЯХ

В. О. Печатнов

Мировые позиции США

Роль и место Соединенных Штатов Америки в современных международных отношениях и мировой политике – предмет серьезных споров внутри страны и за ее пределами. Разброс мнений весьма широк – от видения нашей планеты в образе «новой американской империи» до представлений о США как одной из великих держав с весьма ограниченными возможностями. Для более объективной оценки этого весьма идеологизированного вопроса необходимо определить:

1) какими реальными ресурсами и инструментами международного влияния располагают США;

2) какова стратегия их использования;

3) как данная стратегия реализуется в основных регионах мира.

По совокупности слагаемых национальной мощи (экономических, научно-технических, финансовых, военных, природно-географических и др.) США являются ведущим центром силы в мировой политике.

Экономический потенциал страны не имеет себе равных на Земле. Впервые обогнав развитые промышленные страны Европы по объему производства еще в начале XX в., США с тех пор прочно удерживают лидерство. В 2001 г. их ВВП составил 21,4%

общемирового, что лишь немного уступает совокупному валовому продукту трех следующих за ними экономических гигантов современности — Китая, Японии и Германии. При этом на долю США приходится 41% мирового производства высокотехнологической продукции.

Американский экономический бум 1993—2000 гг. (средние темпы роста — 4%, что почти в полтора раза выше, чем в странах ЕС) на фоне хозяйственных трудностей Западной Европы и стагнации японской экономики пресек тенденцию 1970—1980-х гг. к ослаблению торгово-экономических позиций США в мире.

В основе динамизма американской экономики — глобальное научно-техническое лидерство страны. На ее долю устойчиво приходится около половины затрат и научных кадров «большой восьмерки»; ей принадлежит первенство в мировой передаче высоких технологий и экспорте соответствующей продукции, количестве патентов и изобретений. К началу XXI в. США не только сохранили свое лидерство на ряде важных новых направлений научно-технического прогресса — в создании сверхмощных компьютеров нового поколения, авиаракетной и лазерной техники, ядерных реакторов, биотехнологиях, но и укрепили его, прежде всего в развитии и применении новейших информационных технологий в различных сферах экономики. США производят 55% мировой аэрокосмической продукции, 34% компьютерного оборудования и 25% телекоммуникационного оборудования. Американская экономическая модель обладает и другими преимуществами, делающими ее наиболее приспособленной к условиям глобальной конкуренции. Согласно оценкам Всемирного экономического форума, США занимают первое место по открытости рынка, инвестиционному климату, наличию рискового капитала, компьютеризации, образовательному уровню и эффективности стимулирования рабочей силы.

США — главная торговая держава Земли: их ежегодный товарооборот приближается к 2 трлн долл., составляя на 2001 г. 13,6% экспорта и 15% импорта в мире. Они также являются основным экспортером и одновременно нетто-импортером капитала. Только прямые иностранные инвестиции США составили в 2000 г. 1,133 трлн долл., а общий объем их активов за рубежом — около 7 трлн. В то же время такие инвестиции из-за рубежа в США оценивались примерно в 1,25 трлн долл. при объеме иностранных активов в 8,647 трлн (1999). Еще существеннее роль США в мировых финансах: на их долю приходится около половины капитализации всего рынка на нашей планете, а доллар, несмотря

на растущую конкуренцию со стороны евро, остается главной валютой в качестве международного средства расчетов, капиталовложений и валютных резервов. Кроме того, США — база деятельности многих ТНК и банков, оказывающих значимое влияние на мировую экономику.

Более всего отрыв США от своих ближайших союзников и конкурентов ощутим в *военно-стратегическом отношении.* За вычетом ядерных сил (где Россия еще сохраняет сравнимый с американским потенциал), они стали единственной в мире военной сверхдержавой. Военный бюджет Америки (379 млрд долл. в 2003 финансовом году) составляет около 40% соответствующих мировых расходов (по сравнению с 27% в 1985 г.) и превышает суммарные военные затраты 10 следующих за ними стран, образуя вместе с союзниками около двух третей, а с союзниками и «друзьями» — более трех четвертей планетарных военных расходов. На США приходится 80% издержек на НИОКР в этой области всех ведущих военных держав и около половины мирового экспорта вооружений.

Особенно велик качественный разрыв между Америкой и остальными странами в возможностях ведения боевых действий по всей планете. В глобальном военном присутствии США не имеют конкурентов: их 12 авианосных групп патрулируют ключевые морские пути, более четверти миллиона военнослужащих расквартированы на 700 с лишним военных базах, опоясавших земной шар на четырех континентах, зоны ответственности пяти-шести региональных командований покрывают всю поверхность суши и морского пространства Земли. Такое присутствие в сочетании с огромными транспортными возможностями ВВС и ВМС обеспечивают США уникальную стратегическую мобильность и единственный в мире потенциал глобального «проецирования силы». Наконец, военно-технологическое превосходство США в ведении обычных боевых действий (с использованием средств космической связи и разведки, высокоточного оружия, компьютеризации и т. д.) составляет почти целое поколение, как наглядно подтвердил опыт военных операций в Косово (1999), Афганистане (2001) и Ираке (2003).

Еще одно структурное отличие военной машины США от вооруженных сил других стран — в равномерном и полновесном развитии всех видов вооруженных сил, позволяющем действовать одинаково успешно в космосе, воздухе, на суше и на море.

Важным геополитическим преимуществом США остается их географическое положение. Обширная континентальная терри-

тория (по ее размерам США уступают лишь России и Китаю), богатые природные ресурсы и благоприятный климат, высокая степень экономической самодостаточности, «дружественное» окружение более слабыми и зависимыми от Америки государствами, удаленность от основных центров мировых конфликтов, свободный выход в Атлантику и Тихий океан — эти факторы не только укрепляют безопасность страны, но и дают ей возможность играть роль «островного балансира» в отношении Евразии и других глобальных центров силы, снижают конфликтный потенциал ее отношений с великими державами.

Серьезный резерв США — население страны (в 2001 г. 284 млн человек, т. е. 4,6% от мирового), что ставит их на третье место по людским ресурсам после Китая и Индии. По темпам его роста (1,2% ежегодно в 1990—2001 гг.) США заметно опережают весь остальной развитый мир; по прогнозам, они сохранят свою позицию и к середине XXI в., когда останутся единственной передовой страной в списке 20 самых населенных стран. С учетом высокого образовательно-квалификационного уровня американской рабочей силы и рекордной для государств «большой восьмерки» степени ее применения демографический фактор обеспечивает США значимое конкурентное преимущество в экономическом и геополитическом соревнованиях с другими странами.

Сравнительно-исторический анализ соотношения сил между основными крупными державами мира по показателям совокупной «жесткой мощи» (т. е. силовой) показывает значимый отрыв США не только от современных конкурентов, но и от их предшественников в роли мирового гегемона, начиная с образования Вестфальской системы международных отношений (прежде всего от Великобритании второй половины XIX в.). Недаром в поисках аналогий нынешнему силовому дисбалансу в мире исследователи все чаще обращаются ко временам Римской империи.

Однако дело не ограничивается «жесткой мощью». В отличие от античного Рима, влияние которого останавливалось на границах его империи, США излучают мощное цивилизационное воздействие по всему миру, названное политологом Дж. Наем *«мягкой мощью»*. Речь идет об экспансии американской массовой культуры (голливудских фильмов, телепрограмм, поп- и рок-музыки, стиля поведения и т. п.), глобализации СМИ и информационных систем по образцам США (яркие примеры — «Си-Эн-Эн» и Интернет). Это имеет не только серьезное экономическое, но и стратегическое значение, ибо мир, который все больше говорит,

развлекается и общается по-американски, ближе и менее враждебен для США.

Понятие «мягкой мощи» включает в себя и такие трудноподсчитываемые, но не менее важные факторы американского влияния, как авторитет здешних ценностей (личная свобода, социальная мобильность, открытость, плюрализм и др.), престиж экономической и политической моделей развития, науки и образования, притягательность США как наилучшего места для индивидуальной самореализации. Правда, распространение американского социокультурного влияния на планете встречает известное сопротивление и даже отторжение со стороны ряда культур и цивилизаций, однако сама эта реакция свидетельствует о могуществе «мягкой мощи» США. Американская экономическая модель в 1990-е гг. обрела новое дыхание по сравнению с сильной дискредитацией ее главных конкурентов — западноевропейской и азиатской. США принимают больше иммигрантов, чем все остальные страны Запада вместе взятые; именно сюда идет «утечка мозгов» со всего мира (только на учебу ежегодно приезжает около 0,5 млн иностранных студентов, принося местным вузам доход в 11 млрд долл.).

«Мягкая мощь» — самый экономичный способ влияния; по словам Ная, если можно добиться, чтобы другие хотели того же, что и вы, то отпадает необходимость принуждать их к этому силой или подкупом. Особенно важна роль этого фактора для сверхдержавы, поскольку он делает ее преобладание не только многомерным, но и более приемлемым, «легитимным» во мнениях остального мира, следовательно, гораздо более устойчивым. Кроме того, «мягкую мощь» (в отличие от «жесткой») невозможно уравновесить совместными усилиями других государств, а ее значение в глобализирующемся мире растет.

Нынешнее преобладание США на земном шаре — весьма устойчиво по крайней мере на среднесрочную перспективу: большинство авторитетных (в том числе отечественных) прогнозов развития мировой экономики и политических процессов предсказывают лишь его весьма несущественное сокращение в ближайшие 10—15 лет.

В проецировании влияния на окружающий мир США опираются не только на свои национальные ресурсы, но и на позиции в ведущих международных организациях и группировках, на союзные и дружественные им государства, которые служат своего рода мультипликаторами американской мощи. Они занимают центральное положение в системе военно-политических союзов,

объединяющих большинство развитого мира (НАТО, межамериканская система безопасности, АНЗЮС). С учетом двусторонних отношений альянса с такими государствами, как Япония, Южная Корея, Израиль, Филиппины, Саудовская Аравия, Египет и др., в мире наберется около 70 союзных Америке стран, безопасность которых напрямую зависит от нее.

США — постоянный член СБ ООН и главный финансист этой международной организации, оплачивающий около четверти ее бюджета. Вашингтон пользуется преобладающим влиянием в «восьмерке» ведущих держав, ВБ и МВФ (здесь у США 17% голосов, т. е. вдвое больше следующего из основных пайщиков — Германии).

Итак, США обладают полным набором ресурсов на всех первостепенных полях мировой конкуренции. Именно эта многомерность американского преобладания дает им решающее преимущество над другими великими державами, составляя фундамент уникального политического влияния Америки в качестве лидера западного сообщества.

Глобальная стратегия США

Основы американской глобальной стратегии были заложены еще в 1944—1949 гг., когда под руководством США сформировались две опоры западного сообщества — торгово-экономическая на базе Бреттон-Вудской системы и военно-политическая на базе НАТО, затем и других схожих союзов. Фундаментом этой сделки между США и их западными союзниками были взаимные обязательства: Америка предоставляла им гарантии безопасности, экономическую и военную помощь, доступ к своим технологиям и рынку в обмен на поддержку в борьбе с Советским Союзом и иными ее врагами, а также на соблюдение правил игры в рамках такой *американо-центристской системы*. Хотя данная структура строилась на руководстве США, ее создание и функционирование протекали в ходе взаимного приспособления с учетом интересов «младших членов», предоставления им самостоятельности во внутренних делах и права голоса в союзнических отношениях. Это позволяло партнерам США не только отстаивать свои индивидуальные интересы, но и сообща сдерживать превосходящую американскую мощь в рамках согласованной и предсказуемой политики. Данный либерально-демократический и взаимовыгодный характер гегемонии США отличал американскую систему

союзов от советской, что, наряду с ресурсным превосходством первой, во многом предопределило исход их противоборства.

Со временем западное сообщество во главе с США развивалось больше вглубь, чем вширь, т. е. в направлении упрочения внутренних связей и их дальнейшей институционализации. В дополнение к послевоенным институтам появлялись новые – ГАТТ, «большая семерка», Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Общий рынок, а затем и ЕЭС в Европе, выросшее из плана Маршалла и интеграционных проектов европейских держав, которым содействовали США. Под контролем последних была успешно завершена демократическая перестройка ФРГ и Японии, впоследствии превратившихся в главных торгово-экономических конкурентов США; западное сообщество стало зоной мира, экономического процветания и политической стабильности. Огромные вложения США в создание и поддержание послевоенного западного порядка окупились сторицей, став (по выражению американского теоретика институционализма Дж. Айкенберри) «инвестициями гегемона в будущее». «Когда укореняются эффективные институты и правила, – писал ученый, – они продолжают работать на лидирующее государство даже при относительном сокращении его возможностей».

Успех американо-центристской системы был подтвержден ее победой в холодной войне. Однако само ее окончание поставило под вопрос будущее указанной системы, особенно ведущую роль в ней Соединенных Штатов и судьбу военно-политической инфраструктуры, созданной во многом для борьбы с уже несуществующим противником. Казалось, что былая нужда в опеке над западным миром со стороны США если не отпала, то резко ослабевает, а сокращение их прежнего экономического превосходства над союзниками подрывает ресурсные возможности американского лидерства.

В 1990-х гг. в США развернулись дебаты о внешнеполитической стратегии страны в постбиполярной ситуации. Призывам к открытому гегемонизму США как «единственной сверхдержавы» в отныне «однополярным» мире (Ч. Краутхаммер) сопутствовали мнения скептиков и неоизоляционистов о необходимости сокращения внешнеполитических обязательств и глобальных претензий Америки во избежание «имперского перенапряжения» (П. Кеннеди).

Однако в реальной политике вариант свертывания глобальных присутствия и роли США не рассматривался всерьез во внешнеполитическом истеблишменте страны. Слишком велики

были военно-политические и торгово-экономические дивиденды сложившегося статус-кво, чересчур сильна инерция внутренних и международных структур, обслуживающих интересы американо-центристской системы (которую, как и всякую успешную монополию, было очень трудно заменить), более чем глубоко укоренилась идея такой роли в мышлении политической элиты США, привыкшей отождествлять благополучие своей страны со стабильностью западной системы, а саму эту стабильность – с собственным руководством. «Как нация, мы гораздо больше привыкли к командной роли, чем признает наша традиционная идеология, – констатировал видный внешнеполитический теоретик США Р. Такер. – Неудивительно, что, после того как мы успешно справлялись с этой ролью в течение почти полувека, мы не проявляем готовности отказаться от нее только потому, что канули в вечность породившие ее обстоятельства».

Не менее важно, что конец холодной войны подорвал биполярную структуру мира, но не базисную общность западных демократий под эгидой США, основанную на чем-то большем, нежели противостояние «советской угрозе». Сверх того, устранение главного системного конкурента и триумф либерально-демократической модели открывали новые возможности для резкого расширения американо-центристской системы, прежде всего на пространстве бывшего СССР, где на руинах «советской империи» возникал огромный вакуум силы.

Адаптация американской стратегии к новым условиям постбиполярного мира началась еще при администрации Дж. Буша-старшего (1989–1993). Образование при активном посредничестве США единой Германии в рамках НАТО, разворот самого Североатлантического альянса на восток к сотрудничеству с экс-социалистическими странами, поддержка их эволюции в прозападном направлении, расширение зоны свободной торговли на всю Северную Америку – эти и другие акции меньшего масштаба свидетельствовали о сдвиге в стратегии США в сторону нового расширения границ западного сообщества под их эгидой.

Этот курс был продолжен администрацией Б. Клинтона, придавшей ему динамику и концептуальное обоснование. Уже в первом варианте пересмотра стратегии, предпринятого Белым домом в 1993–1995 гг., просматривалось новое видение глобализирующегося мира и роли в нем США. Вашингтонская стратегия «расширения и вовлечения» предусматривала замену прежнего «сдерживания» (коммунизма) распространением зоны свободных рынков и демократии. Она включала в себя «укрепление со-

общества основных рыночных демократий» (т. е. друзей и союзников США), «взращивание и консолидацию новых демократий и рыночных экономик» (прежде всего в главных «переходных странах» — России и КНР), «противодействие агрессии со стороны государств, враждебных демократии и рынкам» (или «государств-изгоев», по терминологии администрации Клинтона). В отношении последних перед Западом во главе с США ставилась и более амбициозная задача: «Путем оказания дозированного давления... переделать эти государства в конструктивных членов международного сообщества» (формулировка помощника президента по национальной безопасности в 1993—1996 гг. Э. Лейка).

В таком новом делении на «своих», «потенциально своих» и «варваров», не желающих или не способных вписаться в западное сообщество, просматривалась презумпция в духе Ф. Фукуямы о неуклонном движении мира в сторону окончательного триумфа западной либерально-демократической модели. Вскоре в качестве мощного ускорителя этого процесса стала обсуждаться глобализация, особенно бурно развивавшаяся с середины 1990-х гг. Она трактовалась как магистральная тенденция эволюции современного мира, ведущая к расширению «рыночно-демократической среды» и к ее внутренней гомогенизации (т. е. однородности). «Условия, необходимые для здоровой глобальной экономики, одновременно закрепляют и демократические свободы», — значилось, например, в официальной американской «Стратегии национальной безопасности для нового века» (1998). — Это свободный обмен идеями и информацией, открытые границы и свобода передвижения, верховенство права... защита потребителя, образованная и квалифицированная рабочая сила».

Подобное истолкование глобализации не только сулило постепенное преобразование мира в духе, созвучном американским идеалам и интересам [1], но и давало свежее обоснование глобально-руководящей роли США как главного опекуна данного процесса. Претензии на такую роль оправдывались тем, что США — единственная страна, обладающая нужными для этого ресурсами, а также универсальными принципами и интересами, соответствующими аналогичным позициям остальных участни-

[1] «„Силы интеграции", — по словам преемника Лейка в Белом доме С. Бергера, — распространяют основные ценности Америки: демократию, свободу, частное предпринимательство, которые все больше признает остальной мир».

ков и системы в целом. Подобные претензии подкреплялись внушительными успехами американской экономики в 1990-е гг., заметно оторвавшейся на волне глобализации от основных конкурентов. Поневоле складывалось впечатление, что именно американская модель рыночной демократии гораздо лучше приспособлена к условиям глобальной конкуренции, чем западноевропейская или азиатская. Дискредитация внутрисистемных альтернатив американской модели стала для лидеров США своеобразным вторым триумфом после исчезновения системной (социалистической) альтернативы. Неудивительно, что они все чаще отождествляли глобализацию с американизацией, противопоставляя ей «силы дезинтеграции и сепаратизма», будь то сербский национализм или исламский фундаментализм. Именно столкновение таких сил, как нового «добра» и «зла», президент Клинтон окрестил «великим конфликтом» рубежа веков.

Этим обусловлена вспышка исторического оптимизма в Вашингтоне конца 1990-х гг., где новые вильсонисты — энтузиасты глобализации — уверовали в то, что сама история, как никогда прежде, на их стороне. Лейтмотивом подхода администрации Клинтона к внешней политике, пишет американский международник Ч. Мэйнс, было стремление «помочь „невидимой руке" истории в распространении демократии и свободного рынка. Верилось в то, что эта рука уже вовсю работает и нуждается лишь в приложении американской дипломатии для ускорения данного процесса».

Для американских глобалистов новая роль США в мире — логическое продолжение дела холодной войны, поскольку тогда, по словам Клинтона, «мы стремились сдержать угрозу выживанию свободных институтов, а сейчас стараемся расширить круг стран, живущих под сенью таких институтов». Защита былого «свободного мира» сменялась его распространением на всю планету. Неудивительно, что американские лидеры стали ощущать себя (по выражению госсекретаря в 1997—2001 гг. М. Олбрайт) «не просто участниками, а авторами истории», творцами нового миропорядка, идущего на смену холодной войне. Как и их предшественники первых послевоенных лет, они видели перед собой пластичный мир, податливый американскому руководству, и избыток мощи США, который следовало использовать для направления мирового развития в самое выгодное и безопасное для Америки русло. Понимание скоротечности этого «однополярного момента» лишь усиливало неотложность решения задачи, ибо речь шла о том, чтобы перевести разменную монету временного

глобального преобладания США в золотой запас их длительного влияния за счет укрепления и расширения институциональной основы миропорядка, отвечающего долгосрочным интересам Америки.

Этот системотворческий оптимизм нарастал по мере укрепления мировых позиций США, и планировщики внешней политики страны ставили перед собой все более амбициозные задачи. Если в «Стратегии национальной безопасности» 1998 г. говорилось о «формировании международной среды», то в последней ее редакции для администрации Клинтона (2000) речь шла уже о «создании новой международной системы, продвигающий мир, стабильность и процветание». Подробнее о сути данной стратегии сказал помощник президента по вопросам национальной безопасности в 1997—2001 гг. Бергер в одном из программных выступлений 1998 г. «Мы стремимся создать и укрепить широкую систему международных договоренностей, построенную на основе наших коренных интересов и ценностей»; главный путь к такой цели — «втягивание стран в паутину подкрепляющих друг друга отношений, которые максимизируют как выгоду от соблюдения устанавливаемых ими правил, так и плату за нарушение этих правил». Яркими примерами практической реализации означенной стратегии стали важнейшие внешнеполитические инициативы США 1990-х гг. — расширение НАТО, создание НАФТА и ВТО.

В таком масштабном и сложном решении, как расширение НАТО, переплетались различные расчеты и мотивы США: стремление сохранить и укрепить Североатлантический союз — основу своего военно-политического влияния в Европе и собственное положение в нем за счет «новых проамериканских членов» (З. Бжезинский); заполнить геополитический вакуум в центре этой части света и «предотвратить возрождение в Европе противостоящей гегемонистской силы» (из резолюции американского сената); усилить свое влияние в странах Центральной и Восточной Европы. Но не менее важным мотивом было стремление закрепить прозападную ориентацию данных стран в критический период их демократического транзита. Это достигалось как выполнением политических условий вступления в альянс (урегулирование пограничных и этнических конфликтов, установление гражданского контроля над военной машиной и др.), так и последующим взаимодействием в рамках НАТО, закреплявшим военно-политическую интеграцию новых членов в западное сообщество. В подобном смысле обновленный Североатлантический

союз, по словам Лейка, был призван «сделать для востока Европы то, что он уже сделал для ее запада, — предотвратить возврат местного соперничества, защитить демократию от грядущих угроз и создать условия для процветания хрупких рыночных экономик».

Расширение членства в альянсе сопровождалось его переориентацией с «защиты территории» на гораздо более широкую задачу — «проецирование безопасности» на весь трансатлантический регион для предотвращения и урегулирования региональных конфликтов, борьбы с распространением оружия массового уничтожения (ОМУ) и международным терроризмом, обеспечения свободного доступа к энергоресурсам. Поскольку источники этих проблем лежат за пределами традиционной сферы ответственности альянса, то он должен быть расширен, согласно логике новой стратегической концепции НАТО, принятой в Вашингтоне в 1999 г. Пределы нынешней сферы ответственности НАТО пока неясны, но к 1999 г. она де-факто уже включала в себя Балканы с перспективой дальнейшего распространения на восток.

Та же тенденция в стратегии США, направленной на консолидацию и расширение западного порядка после холодной войны, отчетливо просматривалась в *торгово-экономической сфере*. Здесь новые возможности (появление потенциальных рынков и источников сырья на постсоциалистическом пространстве, ослабление политико-идеологических ограничителей развития торговли) сочетались в понимании США с ранее не известными угрозами — хрупкостью глобализированной финансовой системы, опасностью образования замкнутых и враждующих региональных торгово-экономических блоков. США как самая мощная экономическая держава, больше других заинтересованная в свободе торговли и устойчивости мировой экономики, усилили свою лидирующую роль в формировании новой общемировой торговой системы. Это достигалось как их активным подключением к процессам региональной торгово-экономической интеграции, так и образованием организационных основ подобной системы на глобальном уровне.

В рамках первого из названных направлений США создали под своей эгидой мощный торгово-экономический блок в Западном полушарии, заметно укрепляющий их позиции в соперничестве с другими центрами экономической силы — ЕС в Европе и АТЭС в Азии. Ядром данного блока стала НАФТА — Соглашение о североамериканской зоне свободной торговли между США, Канадой и Мексикой, вступившее в силу в начале 1994 г. Включе-

ние в эту зону развивающейся Мексики было неординарной мерой не только с экономическими целями. Южный сосед США под руководством президента К. Салинаса начал политику экономической либерализации и новой направленности на расширение сотрудничества с США. В таких условиях, как сообщал в Вашингтон посол США в Мексике весной 1991 г., «создание зоны свободной торговли увенчает этот новый подход и институционализирует принятие мексиканской внешней политикой североамериканской ориентации». В результате создание НАФТА помогло резко увеличить торговлю между ее участниками, заодно утвердив Мексику на пути рыночных реформ и сближения с северными соседями. Следующим этапом экономической интеграции Западного полушария должно стать образование к 2005 г. Зоны свободной торговли Америк (ФТАА, или АЛКА), решение о которой было принято на Саммите Америк в Майами (1994).

Продвигая интеграцию на американском пространстве, США взяли курс на растущее взаимодействие с другими региональными экономическими группировками в Азии и Европе. В АТР Вашингтон заблокировал идею чисто азиатского интеграционного объединения и через своих союзников в регионе — Японию и Австралию — обеспечил себе участие в возникавшем Азиатско-Тихоокеанском экономическом сообществе (АТЭС). Уже внутри АТЭС США при Клинтоне направили его деятельность по вектору либерализации торговли между членами объединения в обмен на американское участие в многосторонних механизмах урегулирования торговых конфликтов и предсказуемость своего экономического присутствия в регионе.

В Европе США активно подключились к экономической интеграции через каналы инициированной ими в 1995 г. программы «Трансатлантическая повестка дня» (переросшей затем в «Трансатлантическое экономическое партнерство»), имея в виду создание в перспективе гигантской трансатлантической зоны свободной торговли (ТАФТА).

Расширяя свою роль в региональных торгово-экономических группировках, США одновременно форсировали формирование Всемирной торговой организации (ВТО) как ядра новой глобальной торговой системы. Образование ВТО стало качественно новым шагом в правовом регулировании мировой торговли. Ее прогрессирующая либерализация впервые подкреплялась эффективным судебно-правовым механизмом разрешения торговых конфликтов, что существенно ограничивало возможности односторонних дискриминационных мер со стороны наиболее силь-

ных участников системы. США поступились свободой действий в обмен на обязательность решений ВТО для всех ее участников и либерализацию мировой торговли в целом. Как показала последующая практика, Америка смогла использовать ВТО для облегчения доступа своих товаров на внешние рынки, но в то же время ей пришлось подчиняться и негативным для нее решениям органов ВТО, принимаемым в ответ на жалобы других стран.

В итоге США к концу 1990-х гг. удалось реализовать цель, обозначенную в «Стратегии национальной безопасности» (1997), — «поставить себя в центр торговых отношений через ВТО, АТЭС, трансатлантический рынок и ФТАА». Это положение единственной «страны-скрепы», связывающей все основные региональные объединения мира, придает США не только текущее конкурентное преимущество, но и уникальное влияние на процесс дальнейшей экономической интеграции во всем мире с возможностью «формирования глобальной экономической системы, работающей на Америку» (по словам Олбрайт). Как и в военно-политической сфере, налицо стремление использовать нынешний «однополярный момент» для закладывания основ экономического миропорядка на долгие годы вперед. «Мы доминируем в мире, но это не продлится вечно, — говорил Клинтон. — Значит, мы должны использовать такую возможность, дабы поставить Америку в центр всех возникающих в мире торговых сетей во имя нашей национальной безопасности, глобальных позиций и экономического благополучия».

Итак, стратегия США в постбиполярном мире 1990-х гг. была направлена на укрепление и расширение международного порядка, заложенного под их эгидой после холодной войны на принципах «мягкой гегемонии». Впрочем, наряду с указанной преемственностью, в ней появился и новый элемент: втягивая все новые страны в «паутину» многосторонних институциональных отношений и ужесточая меры в адрес их нарушителей, Соединенные Штаты все чаще пытались ослабить эти путы для самих себя, прибегая к односторонним действиям в обход установленных процедур и норм международного права.

Такой сдвиг был обусловлен тем, что США постепенно осваивались в роли главного архитектора и «шерифа» нового, теперь уже глобального, миропорядка. Призывы гегемонистов к тому, чтобы «вести за собой однополярный мир, без стеснения устанавливая правила этого миропорядка и обеспечивая их соблюдение» (Краутхаммер), находили все больший резонанс в Вашингтоне, ибо, вопреки прогнозам школы реализма, подобная линия

еще не вызывала серьезного сопротивления других крупных держав. В США усиливалось стремление сделать свое видение мира и угроз ему всеобщим, а собственные интересы представить в качестве общемировых; явочным путем вводить новые нормы и правила международного поведения, основанные на соблюдении американских (или в лучшем случае – западных) стандартов в области демократии, прав человека, религиозных свобод, борьбы против международного терроризма, распространения ядерного оружия и ракетных технологий, усилив наказания за нарушения в данных сферах.

На практике это выражалось в растущем применении односторонних торгово-экономических санкций и американского законодательства против других стран на экстерриториальной основе, угрозах использования военной силы и интервенции (в том числе в обход ООН). Усилилось тяготение Белого дома к отказу от международных соглашений и обязательств, ограничивающих свободу действий США. Президент Клинтон не согласился подписать международную конвенцию о запрете противопехотных мин (1997), отложил выполнение условий Киотского протокола (1998) Рамочной конвенции ООН об изменении климата, до последнего тянул с поддержкой Международного уголовного суда, оставив своему преемнику наказ не спешить с ратификацией соответствующего соглашения. В конгрессе также усиливались протекционистские и неоизоляционистские настроения, о чем свидетельствовали срыв ратификации Договора о полном запрещении ядерных испытаний, отказ предоставить Белому дому право на ускоренную процедуру подписания торговых соглашений и настойчивое проталкивание программы НПРО.

Особенно наглядно такое одностороннее нормотворчество проявилось в упорных попытках администрации Клинтона выделить в особую международно-признанную категорию «государства-изгои» как наиболее злостных нарушителей нового миропорядка, подлежащих изоляции и «перековке». Правда, к концу десятилетия сам этот термин на время исчез из официальных документов администрации, но на практике политика жесткой изоляции и силового давления в отношении подобных режимов продолжалась. Яркий тому пример – судьба режима С. Милошевича, испытавшего на себе весь арсенал принуждения, включая широкомасштабное использование военной силы НАТО без санкции ООН. Это был первый случай «смены режима», создавший прецедент для последующего применения такого подхода.

Все более жесткие методы борьбы с противниками западного сообщества стали возможными благодаря радикальному изменению расстановки сил в пользу Запада и самих США после окончания холодной войны. Оно создавало ситуацию безнаказанности и делало США с их союзниками нетерпимее в отношении нарушителей расширяющегося либерально-демократического порядка. Главное концептуальное и моральное обоснование таких действий — доктрина «гуманитарного вмешательства» с ее центральными постулатами: авторитарно-репрессивный характер режимов подобных стран служит источником новых угроз (геноцида, массовых нарушений прав человека, терроризма); государства, отрицающие демократические права своих граждан, обладают лишь «ограниченным суверенитетом», что оправдывает применение против них силовых методов принуждения.

Вместе с тем на практике администрация Клинтона еще оглядывалась на внешние и внутренние ограничители военного интервенционизма («сомалийский синдром»), что, в частности, проявилось в стремлении всеми силами избежать «наземной фазы» операции в Косово. Недаром рефреном критики Белого дома со стороны правых стала «гегемония по дешевке» — «нерешительность» в наращивании и использовании военной мощи для защиты национальных интересов.

К концу 1990-х гг. вашингтонская эйфория в отношении общих тенденций мирового развития и новообретенной роли самих США как «незаменимой страны», «главного организатора международной системы» (Олбрайт) достигла известного предела. Широкое хождение получил тезис об «общественно-полезных услугах» (англ. *public goods*), которые США оказывают всему миру в виде поддержания международной безопасности, экономической стабильности и демократизации. Либеральные критики нового гегемонизма с тревогой начали писать о постепенном превращении США из мирового лидера в «мирового босса», за которым другие следуют лишь потому, что у них нет иного выбора. В свою очередь, теоретики американской гегемонии (У. Уолфорт и др.) доказывали ее преимущества для США и всего остального мира, утверждая, что она и впредь не будет всерьез оспариваться иными странам и что стабильности «однополярного мира» ничто не угрожает.

Между тем уже тогда появились первые преграды на пути дальнейшего расширения американо-центристской системы. К концу 2000 г. закончился рекордный экономический бум 1990-х гг., служивший важной опорой усиления мировых позиций США.

В стране усилилась критика либерального интернационализма как слева, так и справа, причем главными мишенями стали «гуманитарное вмешательство» и деятельность международных финансовых институтов по насаждению рыночно-демократической модели. Во внешнем мире (особенно на арабском Востоке) росло сопротивление глобализации по-американски, подпитывавшее международный терроризм, который все чаще обращался против самих США. Антиглобалистские настроения быстро распространялись и среди западной общественности.

Приход к власти республиканской администрации Дж. Буша-младшего, сам по себе отражавший внутренний сдвиг в сторону более традиционалистской и националистической политики, подтолкнул дальнейшее развитие этой тенденции. Демонстративный отказ от Киотского протокола, Договора о ПРО, участия в Международном уголовном суде указывали на усугубление крена Белого дома к односторонним действиям. В то же время преемственная связь с политикой предшественников по таким ключевым направлениям американского лидерства, как расширение НАТО и НАФТА, была сохранена. Однако самые серьезные коррективы в «большую стратегию» США были внесены после трагических событий 11 сентября 2001 г.

Качественно новый масштаб действий и угроз международного терроризма, с которыми столкнулись США, стимулировал пересмотр их властями видения мировой ситуации и роли в ней своей державы. Базовая цель американской стратегии не изменилась: укрепление и расширение западного сообщества под руководством США на основе «единственной работающей модели национального успеха — свободы, демократии и свободного предпринимательства» (из последней редакции «Стратегии национальной безопасности»). Но методы достижения этой цели и проблемы на таком пути предстали во многом по-новому. Либеральные упования на «скрытую руку» глобализации, работающую на Америку, сменились настроем на гораздо более активное вмешательство в данный процесс ради защиты западного миропорядка и ликвидации очагов сопротивления ему. Дух этого нового наступательного подхода с военной прямотой выразил научный консультант Пентагона Т. Барнет: США должны начать «систематический экспорт безопасности в зону „Провала" — регионы, обойденные глобализацией и представляющие главную угрозу Западу»; чем дальше какая-нибудь страна отстоит от процессов глобализации, «тем больше вероятность того, что туда рано или поздно будут посланы американские войска». Выдвиже-

ние на первый план угрозы международного терроризма, особенно в сочетании с проблемой распространения ОМУ, сильно и противоречиво воздействовали на стратегические установки США.

С одной стороны, это подталкивало Вашингтон к более широкому и многостороннему взаимодействию с другими государствами, нужному для успешной борьбы с данными угрозами. Практическим воплощением данной тенденции стало создание широкой международной антитеррористической коалиции осенью 2001 г. в ходе военной операции против талибов в Афганистане, а доктринальным — появление в «Стратегии» специального раздела, посвященного взаимодействию с другими великими державами, включая Россию. В то же время иные аспекты международного терроризма подпитывали односторонние и силовые методы противостояния ему. Апокалиптический характер новой угрозы при одномерно-силовом ее прочтении Вашингтоном, трудности ее раннего обнаружения и сдерживания традиционными средствами придавали известное оправдание тактике действий на опережение и даже нанесения превентивных ударов по предполагаемому противнику. «Чем больше угроза, — говорится в «Стратегии», — тем больше риск от пассивности и тем настоятельнее необходимость предвосхищающих действий в целях самозащиты, даже если сохраняется неясность в отношении времени и места нападения противника».

Жестко увязав угрозы международного терроризма и распространения ОМУ с «государствами-изгоями», республиканская администрация включила их в реестр официальных врагов США, причем одним из отличительных признаков таких стран (наряду с поддержкой терроризма, стремлением к обладанию ОМУ, игнорированием международного права и жестоким обращением с собственным народом) был объявлен антиамериканизм — «ненависть к Соединенным Штатам и всему тому, за что они выступают». Развивая установку своих предшественников на «переделку» подобных режимов, администрация Буша-младшего прибегла к концепции «смены режима» как радикальному решению проблемы «изгоев», в том числе превентивным силовым путем. Помимо большей бесцеремонности, разница была еще и в том, что отныне такая интервенция оправдывалась не столько «гуманитарными» соображениями, как в 1990-е гг., сколько более императивными интересами безопасности. К разряду «изгоев» в новой стратегии США примыкают и так называемые «несостоявшиеся государства» типа Афганистана, Судана, Конго, слабость и

коррумпированность которых делают их, по словам Буша-младшего, «уязвимыми для проникновения террористических сетей и наркокартелей», что оправдывает применение к ним самых жестких мер.

Это означало дальнейшее отклонение политики Америки от принципа государственного суверенитета как основы международного права. «Требуя абсолютного суверенитета для себя», США, по словам французского международника П. Асснера, «требуют абсолютного права попирать суверенитет других, в том числе военным путем». При отсутствии международно-правового определения международного терроризма и четких критериев оценки экстренности угроз, исходящих от «государств-изгоев» (их перечень нарочито открыт), такое обоснование противодействия угрозам в принципе разрешает США устранять любой не устраивающий их режим, причисленный ими к таковым. Недаром даже в союзных США странах опасаются, что под флагом борьбы с международным терроризмом Вашингтон, по словам сингапурского эксперта Ван Гун-ву, «намеренно практикует стратегическую неопределенность, которая позволит ему по своему выбору решать, кого, когда и где поддерживать или уничтожать».

Ставка на превентивный удар и насильственную «смену режима», подразумевающая неуязвимость США для ответных действий, акцентировала необходимость поддержания их подавляющего военного превосходства, тоже впервые открыто зафиксированную в новой стратегии в качестве важнейшей задачи. В то же время потрясение, испытанное привыкшей к неуязвимости страной осенью 2001 г., и решимость любой ценой избежать повтора подобной трагедии повысили готовность американского общества к финансовым и людским жертвам во имя глобальной защиты интересов США, резко ослабив внутренние ограничители военного интервенционизма. В результате, пишет историк дипломатии США У. Лафебер, возникла угроза превращения США в страну «настолько сильную, что ее не могут сдержать другие, и настолько праведно-гневную, что она не способна удержать саму себя».

Итак, события 11 сентября 2001 г. и их последствия дали новый импульс гегемонистским, квазиимперским тенденциям в стратегии США и облегчили их проведение в жизнь. Недаром адепты «жесткой» гегемонии в администрации увидели в этой трагедии (по словам министра обороны Д. Рамсфелда) «новый шанс на преобразование мирового устройства». Задача единоличного «наведения порядка» в нестабильных регионах мира стала представляться гораздо более императивной, учитывая ее

прямую связь с безопасностью США. При этом ключевая роль отводится военной силе. Сторонники такого подхода, отмечает международный обозреватель из США М. Хёрш, «уверовали, что одностороннее использование превосходящей американской мощи станет главным средством не только в войне против терроризма, но и в поддержании как можно дольше американского превосходства, не стесняемого международной системой или дипломатическими требованиями других стран... Гегемонисты Буша считают, что Америка и так слишком долго была глобальным Гулливером, связанным по рукам и ногам лилипутами – нормами и институтами глобальной системы». «Ястребы считают, – добавляет известный политолог И. Валлерстайн, – что США должны действовать как имперская держава, во-первых, потому, что это им сойдет с рук, а во-вторых, если Вашингтон не станет использовать силу, то США будут превращаться во все более маргинальную величину».

Убеждение в том, что новая стратегия Буша-младшего нарушает послевоенную традицию «стратегического самоограничения Америки», т. е. сложившийся внутри западного сообщества баланс сотрудничества, партнерства и взаимных обязательств, явилось отправным пунктом ее резкой критики в США на фоне подготовки к войне в Ираке. «Наметившаяся неоимперская стратегия США, – предупредил Айкенберри, – угрожает нарушить ткань международного сообщества и сложившихся партнерских отношений в тот самый момент, когда они особенно необходимы. Этот подход... породит антагонизм и сопротивление, которые ввергнут Америку в более враждебный и расколотый мир».

Сторонники войны, в свою очередь, рассчитывали, что демонстрация военной мощи и политической воли США обеспечит им широкую международную поддержку и легкий успех. Самые откровенные из них (Барнет и др.) не скрывали главного стратегического дивиденда еще предстоявшей тогда войны: «Ее результатом станет долговременное военное вовлечение, которое наконец-то заставит Америку всерьез взяться за проблему „Провала" как стратегическую угрозу».

Операция «Иракская свобода» – первое серьезное опробование новой стратегической доктрины США: превентивная война против ожидаемого нападения со стороны «государства-изгоя» с целью смены в нем политического режима. Ее исход и ближайшие последствия неоднозначно воздействовали на стратегию США. С одной стороны, легкая военная победа привела к установлению американского протектората в Ираке и поощрила ад-

министрацию Буша-младшего к «развитию успеха» путем усиления давления на других «изгоев» — Иран, Сирию, Кубу. С другой — война, как и предупреждали ее критики, вызвала глубокий раскол в мире и внутри западного сообщества: произошло то самое «объединение против гегемона», в невозможности которого еще вчера убеждали себя вашингтонские «ястребы». Исходные сомнения в легитимности войны сохранились и после ее окончания, когда в Ираке так и не нашли ОМУ, которым администрация запугивала свою страну и весь мир. «Не остается серьезных сомнений в том, что деятели администрации Буша обманом втянули нас в войну», — подвела итоги журналистских расследований этого вопроса газета «Нью-Йорк таймс».

Как и рассчитывали «неоимпериалисты», США надолго втянулись в военно-политическое присутствие в Ираке и фактически взяли на себя ответственность за его будущее. Однако вопрос о том, смогут ли они справиться с обустройством Ирака, учитывая огромные материальные издержки и политические трудности этого процесса, открыт, тем более что на сей раз им вряд ли удастся перенести бóльшую часть затрат на союзников, многие из которых выступили против войны. Сверх того, действия США в Ираке заметно усилили международные сомнения в благотворности и предсказуемости американской мощи, что чревато негативными последствиями для них самих. «Особая роль Америки в мире... — отметил международный обозреватель Ф. Закария, — основана не только на ее великой силе, но и на глобальной вере в справедливость этой силы. Если сей капитал пустить по ветру, то такая потеря способна перевесить любой выигрыш в обеспечении внутренней безопасности, и тогда следующий американский век может оказаться одиноким, жестоким и коротким».

Инструменты американского влияния

Многомерность собственной мощи обеспечивает Соединенным Штатам широкий набор рычагов глобального влияния, особое место среди которых принадлежит *военной силе*. Несмотря на исчезновение «главного противника» времен холодной войны, США сохранили костяк своих вооруженных сил и глобального военного присутствия периода биполярной конфронтации. К 1998 г. численность вооруженных сил была сокращена на 33%, а реальные военные расходы — на 30% по сравнению с 1986 г., после чего начался их новый рост. По планам администрации Дж. Буша-младшего, бюджет Пентагона должен достичь

426 млрд долл. в 2005 г. и 470 млрд в 2007 г., что еще больше увеличит отрыв США от остальных стран. Пик сокращений количества американских военных баз и персонала за рубежом (с 510 тыс. человек в 1988 г. до 247 тыс. в 1999 г.) также пришелся на конец 1990-х гг., сменившись затем их постепенным наращиванием. К 2002 г. США располагали 725 военными объектами за рубежом (из них в Европе и Канаде — 438, АТР — 86, Латинской Америке — 14, Центральной Азии — 3, на Ближнем Востоке и в Африке — 7). «Стратегия национальной безопасности» администрации Буша-младшего предусматривает дальнейшее расширение «баз и опорных пунктов внутри и за пределами Западной Европы и Северо-Восточной Азии, а также соглашений о временном доступе для развертывания вооруженных сил США за рубежом», причем упор делается на создании легких и мобильных баз (наподобие «листьев лилий», по словам главкома НАТО в Европе генерала Дж. Джоунса), в отличие от крупных баз, ориентированных на массированные операции. «Передовое базирование» дополняется требованием «проецирования военной мощи», которое предусматривает возможность быстрой переброски войск и вооружений в районы, где военное присутствие США недостаточно или отсутствует. Усиление «экспедиционного» характера вооруженных сил, повышенная мобильность, легкая, но мощная боевая техника, силы специального назначения должны обеспечить готовность вести локальные боевые действия, миротворческие операции и акции по «принуждению к миру», а также операции гуманитарного характера во всех точках земного шара.

Расширение глобальной инфраструктуры военного присутствия США и наращивание потенциала «проецирования мощи» — важные составляющие общей переориентации военно-политической стратегии страны с условий биполярного мира на «однополярный», в котором она, с опорой на свою военную мощь и вооруженные силы союзников, фактически берет на себя ответственность за «поддержание порядка» во всех основных регионах мира. Организационное отражение этой тенденции — расширение в 2002 г. зон ответственности региональных военных командований США на весь мир (включая территорию России), а также создание нового Верховного командования, т. е. объединенного командного центра, отвечающего за обнаружение и ликвидацию угроз путем нанесения в том числе и превентивных ударов.

Другое направление этого стратегического пересмотра — переориентация военной машины и планирования США с глобаль-

ного конфликта на новый «веер угроз»: регионального или локального уровня (исходящих в основном от «государств-изгоев»); транснациональные опасности (международный терроризм, угроза критическим инфраструктурам США и др.); распространение ОМУ. В более долгосрочной перспективе (после 2015 г.) не исключается появление нового «глобального конкурента» в виде «имперской» России или, что вероятнее, «враждебного» Китая. Для отражения этих угроз (прежде всего на региональном уровне) предусматривается поддержание военного потенциала, достаточного для успешного ведения двух совпадающих по времени «крупных региональных конфликтов» вроде «Бури в пустыне» с участием до 450 тыс. военнослужащих в каждом из них (в последнем «Четырехлетнем военном обзоре» Пентагона за 2001 г. такой экстремальный сценарий корректируется в сторону некоего «усечения» задач одной из названных войн до «отражения наступления противника»). В целом, согласно «Стратегии», «США не позволят какой-либо враждебной силе доминировать в любом регионе, критически важном для наших интересов». К таким регионам, в дополнение к традиционным для внимания США Западному полушарию, Западной Европе, Восточной Азии и району Персидского залива, все чаще причисляют Центральную и Юго-Восточную Европу, а также бассейн Каспийского моря (включая Центральную Азию) с его огромными энергетическими ресурсами.

Помимо предотвращения возникновения «враждебных региональных коалиций или гегемонов», военная доктрина США различает следующие жизненно важные национальные интересы, отстаивание которых предусматривает возможность использования военной силы (в том числе в одностороннем порядке):

1) защита суверенитета, территории и населения страны;

2) обеспечение свободного доступа к ключевым рынкам, источникам энергии и стратегических ресурсов;

3) сдерживание и при необходимости разгром агрессии против союзников и друзей США;

4) обеспечение свободы морей, воздушного и космического пространства, а также жизненно важных линий коммуникаций.

В 1990-х гг. к чисто военным задачам вооруженных сил по обеспечению безопасности США и их союзников добавлен ряд новых функций, связанных не с реакцией на угрозы безопасности, а с активным участием в «формировании благоприятной внешней среды». Методы этой «превентивной обороны» (термин шефа Пентагона в 1994—1997 гг. У. Перри) включают в себя во-

енную и техническую помощь, обучение иностранных военных кадров, совместные маневры, военные обмены и т. п., посредством которых (см. «Стратегию национальной безопасности») «наши вооруженные силы помогают сдерживать агрессию и принуждение, создавать коалиции, укреплять региональную стабильность, поддерживать развитие местного потенциала борьбы с наркоторговлей и служить образцом для военных в новых демократиях. Военное сотрудничество со странами, которые не являются ни верными друзьями, ни явными врагами Америки, может служить конструктивным средством наведения мостов между военным руководством его участников». Речь, по существу, идет о военной составляющей общей «стратегии втягивания», нацеленной на влияние на соответствующие доктрины и характер военного строительства «переходных стран» ради их постепенного вовлечения в американскую орбиту безопасности.

Еще одно ключевое направление военно-политической стратегии США связано с проблемой обеспечения военного превосходства. Уже установки администрации Клинтона предусматривали его сохранение как по видам вооружений и суммарной военной мощи, так и по «всему спектру» применения вооруженных сил. Но лишь с приходом к власти администрации Буша-младшего, и особенно после 11 сентября, эти положения были откровенно и законченно развиты. В «Стратегии национальной безопасности» 2002 г. прямо значится: «Наши вооруженные силы должны быть достаточными для того, чтобы отвадить потенциальных противников от наращивания военной мощи в надежде обойти или догнать Соединенные Штаты». Налицо явное стремление американского руководства максимизировать свой главный козырь влияния в мире. Курс на увеличение военно-технологического отрыва от остальных стран сулит достижение ситуации «абсолютного сдерживания», которая сделает бессмысленной или безнадежной любую попытку бросить Америке военный вызов (т. е. решит и проблему потенциального «глобального конкурента»). Такая перспектива станет особенно реальной, если удастся обеспечить неуязвимость территории США для ракетного нападения путем создания эффективной НПРО, которую идеологи американского гегемонизма Р. Каган и У. Кристол не случайно считают *sine qua non* (лат., непременным условием) стратегии глобального преобладания своей страны. Укрепление военной гегемонии США в мире, по мнению ее адептов, не только самый надежный, но и экономичный способ охраны американо-центристского порядка, поскольку при малой доле военных

расходов в ВВП (3,5—4% по сравнению с 6—8% в разгар холодной войны) он поможет избежать гораздо более дорогостоящих войн, способных возникнуть в случае сомнений других в действенности американской мощи.

В последние годы произошли серьезные изменения в доктрине и практике применения прямого военного вмешательства как инструмента политики. До конца 1980-х гг. в кругах политического и военного руководства США преобладало весьма осторожное отношение к использованию военной силы, сформулированное в «доктрине Уайнбергера»: ее применение возможно в качестве последнего средства лишь в крайних случаях угрозы жизненным интересам США при следующих условиях: четко поставленная задача, уверенность в успехе, минимизация людских потерь, поддержка со стороны конгресса и общественного мнения. С начала 1990-х гг. этот подход, вынесенный из опыта биполярного мира и войны во Вьетнаме, подвергался критике сторонниками дозированного использования военной силы для достижения «ограниченных целей» в качестве подспорья дипломатии и других невоенных рычагов политики. В течение 1990-х гг., отмечает американский исследователь Б. Блэкман, «появилось много вызовов интересам Америки, которые не поддавались дипломатическим решениям и многосторонним подходам... Избавившись от страхов времен холодной войны вызвать конфронтацию с мощным Советским Союзом, американские деятели все чаще обращались к военной силе и угрозам ее применения для разрешения подобных ситуаций».

Действительно, исчезновение реального противовеса военной мощи США само по себе превращало ее в гораздо более используемый инструмент политики для решения расширяющегося круга задач — от «гуманитарных интервенций» до миротворческих операций. К началу нового столетия в исследовательских центрах страны по проблемам безопасности (прежде всего в РЭНД) возникло целое направление научных разработок подобного использования военной силы. Подкрепляющим фактором стал характер современной «высокотехнологической» войны, в которой людские потери США были минимальными, а сама она превращалась для американского общества в подобие гигантской компьютерной игры.

Первоначальная инициатива в боевом применении вооруженных сил для «гуманитарных интервенций» (прежде всего на Балканах) исходила от гражданского руководства администрации Клинтона, но вскоре эта тенденция нового интервенционизма

распространилась и на военный истеблишмент, увидевший в нем дополнительное оправдание своей необходимости и способ усиления влияния на внешнюю политику. В результате за 1991–2001 гг. США провели более 60 военных операций (не считая участия в многостороннем миротворчестве) по сравнению с 16 за весь период холодной войны. В пяти крупнейших из них («Буря в пустыне», «Лиса в пустыне», Сомали, Гаити, бывшая Югославия), по официальным данным, погибли 490 военнослужащих США, а расходы на них составили около 46 млрд долл. К этому следует добавить операцию в Афганистане (2001–2002 гг.), которая обошлась потерей 37 военнослужащих США (общие потери по данным Центрального Командования вооруженных сил США; по оценкам независимых экспертов, потери американских войск как минимум на порядок выше) и расходами (по различным оценкам) от 30 до 40 млрд долл., а также гораздо более кровопролитную и дорогостоящую войну в Ираке 2003 г. Подтвержденные общие потери американских войск на середину ноября 2003 г. составили, по данным Центрального Командования вооруженных сил США, 401 человек, причем 237 американских военнослужащих погибли уже после окончания активных боевых действий. Затраты на войну в Ираке уже составили, по официальным данным, более 50 млрд долл., хотя независимые эксперты и некоторые американские политики указывают, что расходы превысят 450 млрд долл.

Применение Америкой военной силы становится не только частым, но и более произвольным, односторонним. Администрация Клинтона начинала свою международную деятельность под лозунгом «наступательной многосторонности», включавшей в себя: содействие усилению миротворческого потенциала ООН; готовность США предоставлять свой миротворческий контингент под ее оперативное командование; приверженность принципу силового «принуждения к миру» только с санкции ООН и т. д. США приняли активное участие в осуществлявшихся под эгидой ООН миротворческих операциях в Сомали, Боснии и Герцеговине, на Гаити. Однако провал сомалийской операции, разногласия между США, ооновским командованием и членами СБ в боснийском урегулировании привели к быстрому переходу Америки к растущей опоре на НАТО и собственные силы. В 1994 г. США отказались от поддержки военного потенциала ООН и поставили жесткие условия своего участия в миротворческих операциях под ее руководством, включая оперативное подчинение американских сил командованию США или НАТО. Соответственно, даль-

нейшее урегулирование боснийской проблемы проходило под фактическим военным контролем НАТО и лишь формальной эгидой ООН.

Следующая ступень этой «эскалации односторонности» — косовский кризис, в котором США не смогли получить санкцию СБ ООН на использование военной силы и обошлись частичной «легитимизацией» своих действий в виде поддержки со стороны всех членов НАТО. Этот процесс достиг кульминации в ходе подготовки США к новой войне с Ираком, которая не только не получила мандат ООН, но и вызвала раскол внутри НАТО. Новая «Стратегия национальной безопасности» администрации Буша-младшего закрепляет право США на одностороннее применение военной силы, в том числе нанесение превентивных ударов по противнику.

Сохраняя за собой свободу рук в употреблении военной силы, США в то же время стремятся переложить на союзников и другие страны финансовое бремя по оплате счетов этих операций и их последствий. На данной основе сложилось своеобразное разделение труда, при котором, как замечает внешнеполитический обозреватель Т. Джут, «США берут на себя бомбежку, предоставляя иным нелегкую и рискованную работу по восстановлению». Впервые эта тенденция проявилась в «Буре в пустыне», оплаченной в основном союзниками США, затем на Балканах, когда львиную долю расходов на восстановление региона после косовской операции в рамках «Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы» взяли на себя страны ЕС, и в Афганистане, где США после военной операции организовали международный пул доноров для экономической помощи новому правительству.

Схожее распределение ролей просматривается и в других формах международного участия. На долю США приходится менее 10% объема иностранной помощи, предоставляемой странами ОЭСР (т. е. почти всем Западом), а в удельном отношении (доля расходов на иностранную помощь в ВВП) США в 3 раза отстают от среднеевропейского уровня. Страны ЕС поставляют в 10 раз больше миротворческих сил в распоряжение ООН и несут при этом основные людские потери. Растущая милитаризация внешнеполитического инструментария США очевидна в сравнении не только с другими странами, но и с ними самими в недавнем прошлом. Так, доля гражданского международного бюджета в ВВП страны (дипломатия, пропаганда, иностранная помощь и т. д.) к началу XXI в. сократилась в 5 раз по сравнению с 1960-ми гг., а бюджет Пентагона ныне превышает гражданский

международный бюджет более чем в 16 раз. Четырехзведные генералы и адмиралы, возглавляющие региональные командования США, имеют гораздо больше ресурсов и политического влияния, чем американские послы в соответствующих странах, а их задачи и полномочия выходят далеко за рамки чисто военных. Недаром их все чаще называют «проконсулами американской империи». «Американское присутствие за рубежом становится все более вооруженным, облаченным в военную форму, огороженным высокими стенами и колючей проволокой, — отмечает гарвардский исследователь М. Игнатьев. — ...Такого рода проекция мощи, окопавшейся против нападения, способна вызывать уважение и страх, но не восхищение и привязанность к США». При сохранении нынешней тенденции к сокращению ресурсов и роли госдепартамента, предупреждают авторы недавнего исследования внешнеполитического механизма США, проведенного при поддержке конгресса, «опора на военную мощь в защите национальных интересов США будет возрастать, поскольку Вашингтон станет менее способным предотвращать и урегулировать кризисы политическими методами».

Торгово-экономические рычаги влияния — важный инструмент политики США, хотя здесь они не имеют подавляющего преимущества над другими странами и чаще действуют на многосторонней основе, опираясь на «большую восьмерку», ВБ, МВФ, ОЭСР, Лондонский и Парижский клубы кредиторов, ВТО. США являются, как говорится, первыми среди равных в «большой восьмерке», играющей ключевую роль в координации макроэкономической и финансовой политики ведущих западных стран. Не случайно именно им при Клинтоне принадлежала главная инициатива в превращении «семерки» в политическую «восьмерку» за счет включения России. «Большая восьмерка» во главе с США фактически контролирует деятельность ВБ и МВФ, где Америка имеет самый крупный пакет — 17% уставного капитала). Влияние США в этих институтах не абсолютно, но, как показывает опыт, они в состоянии заблокировать любое серьезное решение и выступают инициатором основных программ помощи. Именно Вашингтон руководил спасением мексиканского песо (1994—1995), финансовой стабилизацией в Бразилии, Южной Корее и Индонезии во время мирового финансового кризиса 1997—1998 гг.

США играют первостепенную роль и в выработке идеологии деятельности МВФ и ВБ, которые фактически являются ведущими инструментами поддержания стабильности мировой финансо-

во-экономической системы. Жесткие условия предоставления займов и кредитов по линии этих институтов — либерализация и приватизация, сокращение государственных расходов и регулирования, монетаризм, полная открытость внутреннего рынка для иностранных капиталов и товаров — стали важнейшим инструментом навязывания развивающимся и постсоветским странам «свободно-рыночной» модели экономики, невзирая на огромные социальные издержки таких реформ. Явная тенденциозность данного подхода, отражающая, по словам нобелевского лауреата в области экономики Дж. Стиглица, «идеологию и интересы финансового сообщества Запада», вызывает серьезную критику в мире и самих США [1], но с незначительными коррективами он остается в силе и по сей день.

Программы финансово-экономической, военной и технической помощи, действующие на двусторонней основе, также составляют значимый аспект американского влияния, ибо они обслуживают, как правило, внешнеполитические интересы США. Общий объем ассигнований на эти цели — около 15 млрд долл. в год, а список главных стран-реципиентов подобной помощи возглавляют Израиль и Египет. Основной объем технической поддержки приходится на развивающиеся и постсоветские страны. Новой ведущей тенденцией 2001—2003 гг. стало ужесточение условий предоставления такой помощи за счет ее тесной увязки с проведением рыночных реформ (открытием внутренних рынков, борьбой с коррупцией и др.), а также переход от займов к грантам, выдаваемым на аналогичных условиях.

Наряду с позитивными стимулами подобного рода, США широко используют методы торгово-экономического принуждения в виде различного рода санкций, начиная от приостановки программ помощи до отказа в режиме наибольшего благоприятствования и замораживания иностранных счетов в американских банках. На протяжении 1990-х гг. США применили торгово-экономические санкции (или их угрозу) более 100 раз против 40 с лишним стран, несмотря на значительный ущерб от этих мер для собственной экономики. Данный экономический ущерб, с точки зрения Вашингтона, с лихвой перекрывается политическими дивидендами, которые дает употребление этого рычага давления.

[1] Даже экс-президент Клинтон задним числом критиковал МВФ за глухоту к социальным последствиям приватизации в России и неспособность «улучшить жизнь простых людей».

Региональные измерения стратегии США

США на сегодняшний день – единственная подлинно глобальная держава, располагающая присутствием и интересами во всех основных регионах мира.

Важнейшим региональным приоритетом для США остается *Европа*. В геополитическом отношении она – ключ к евразийскому балансу сил, главный военно-политический союзник США, связанный с ними узами НАТО и другими трансатлантическими структурами. Евросоюз – основной торгово-экономический партнер США, на долю которого приходятся около 50% всех заграничных инвестиций этой державы и около трети ее внешней торговли. В культурно-цивилизационном и историческом отношении США и Западная Европа – «близкие родственники», разделяющие общие либерально-демократические ценности и живущие под сенью сходных политических институтов. Именно на основе данной связки в годы холодной войны консолидировалось «атлантическое сообщество» – костяк всей американо-центристской системы, а атлантизм стал самой преемственной чертой послевоенной политики США.

Однако в последние 10–15 лет эти отношения претерпевают серьезные изменения. Исчезновение сплачивавшей атлантическое сообщество советской угрозы, экономическое возвышение Европы и бурное развитие в ней интеграционных процессов поставили перед Вашингтоном ряд новых проблем. Превращение Европы в ведущий экономический центр силы, заметно превосходящий США по людским ресурсам и объему внешней торговли, обострило торгово-экономическое соперничество Старого и Нового Света. Развитие экономической, политической и военной интеграции по пути к европейской федерации, усиливая самостоятельность Европы, поставило под вопрос сохранение военно-политического преобладания США на ранее разобщенном субконтиненте. Обозначилась перспектива возникновения мирового центра силы, способного по своим совокупным ресурсам составить глобальную конкуренцию США.

В подобных условиях главный вектор американской стратегии на европейском направлении в 1990-е гг. был направлен на сохранение основы сложившихся трансатлантических отношений путем их адаптации к новым обстоятельствам.

В торгово-экономической сфере политика США 1990-х гг. сочетала усилия по защите интересов американского бизнеса в борьбе против его европейских конкурентов со стремлением

укрепить экономическую скрепу атлантизма, не допустить перерастания торгово-экономического соперничества в политическое отчуждение. Инициированные Вашингтоном программы «Трансатлантическая повестка дня» и «Трансатлантическое экономическое партнерство» предусматривали не только устранение тарифных и других препятствий на пути товаров и инвестиций, но и унификацию стандартов, упрощение процедур проверок и сертификации продукции, другие меры повышения совместимости экономики и торговли обеих сторон. Для выявления и поиска решений общих проблем США также стимулировали создание новых каналов социальных связей в рамках «диалогов гражданского общества» между предпринимателями, профсоюзами, потребителями и экологическими организациями Америки и Европы. Уплотнению ткани трансатлантических отношений способствовало сближение политико-идеологических позиций между правящими партиями США и европейской социал-демократией, получившее организационное выражение в виде трансатлантического диалога 1997—2000 гг. на высшем уровне по проблематике «третьего пути».

В военно-политической сфере главные усилия США были сосредоточены на сохранении и расширении НАТО как главного рычага своего влияния в Европе, а также на удержании растущего стремления европейцев к собственной оборонной идентичности в рамках альянса. Согласованные в 1994—1999 гг. новые параметры взаимодействия НАТО и ЗЕС (Западноевропейский союз стал связкой между НАТО и ЕС) явились компромиссом в пользу США: организация европейцев фактически отказывалась от создания своей интегрированной военной структуры и потенциала, а США соглашались на временную передачу сил и средств НАТО под оперативное управление ЗЕС для проведения военных операций без участия США, но под общим контролем НАТО.

Ситуация для Вашингтона осложнилась после решения ЕС 1999 г. о создании собственных вооруженных сил, которое в перспективе грозило поставить США перед немыслимым для них вопросом, сформулированным Г. Киссинджером: «Что делать, если Евросоюз предпримет военную акцию, с которой США не согласны?» США поспешили оговорить свою поддержку углубления оборонной интеграции ЕС тремя одобренными НАТО условиями: она не должна вести к отделению Европы от США в сфере безопасности; дублировать структуру, силы и средства НАТО; допускать дискриминацию в отношении европейских членов альянса, не входящих в ЕС.

Последнее условие связано с общей позицией США о взаимоувязке расширения НАТО, ЗЕС и ЕС ради максимально возможного совпадения их перекрестного членства. Подобная линия направлена на то, чтобы не допустить возникновение в Европе отдельной от НАТО структуры безопасности, избежать вовлечения США в нежелательные для них конфликты, а также, используя свое преобладание в НАТО, получить право голоса при дальнейшем расширении ЗЕС и ЕС, усилить влияние на процессы оборонной интеграции ЕС.

Осуществив «первую волну» расширения НАТО, перенацелив альянс на новые угрозы и продемонстрировав свою первостепенную роль в решении боснийского и косовского кризисов, США заметно продвинулись к созданию НАТО-центристской структуры безопасности в Европе, сохранив при этом основы взаимодействия блока с Россией и другими постсоветскими государствами.

«Команде» Клинтона удавалось, хотя и со все большим трудом, поддерживать баланс между растущей самостоятельностью Европы и сохранением военно-политического лидерства США в рамках трансатлантических отношений. С приходом к власти администрации Буша-младшего и особенно после принятия ее новой стратегии национальной безопасности этот баланс оказался нарушен. Резкий крен Вашингтона в сторону военно-силового унилатерализма (односторонности) вскрыл серьезные противоречия между США и их европейскими союзниками по целому комплексу проблем: отношения с «государствами-изгоями», ближневосточное урегулирование, распространение ОМУ, создание НПРО, глобальные проблемы. Сама угроза международного терроризма явилась не столько сплачивающим, сколько разъединяющим началом, поскольку США встали на путь силового решения вопроса, тогда как большая часть Европы видит в ней по преимуществу социально-политическую проблему, связанную с издержками глобализации, всемирным неравенством, израильско-палестинским конфликтом, и акцентирует социальную профилактику и политическое урегулирование в ее решении. В этом проявлялось и углубление культурно-цивилизационных различий между Старым и Новым Светом: все более постмилитаристская, постнационалистическая и взаимозависимая Европа иначе относится к международному праву и применению силы, чем «единственная сверхдержава», где еще крепок культ военной мощи, государственного суверенитета, ура-патриотизма и свободы рук; американцы, по образному выражению Кагана, «живут на Марсе, а европейцы — на Венере».

Одержимые силовым ответом на угрозу терроризма, США не только целиком переключили свое внимание с Европы и НАТО на южную «дугу кризисов» от Алжира до Пакистана (не случайно в новой Стратегии национальной безопасности нет места для Европы), но и стали оценивать своих союзников прежде всего сквозь призму их вклада в военные операции Америки и безоговорочной политической лояльности по заявленному президентом Бушем-младшим принципу «кто не с нами, тот против нас». Поскольку же вклад, как показала операция в Афганистане, был невелик, а лояльность — не поголовной, Вашингтон перешел к поиску союзников на основе сколачивания «коалиций желающих» как внутри НАТО, так и вне альянса, следуя формуле шефа Пентагона Рамсфелда: «задача определяет коалицию, а не наоборот».

Это стремление Вашингтона развязать себе руки внутри альянса и сделать его более полезным для решения своих задач отразилось в решениях Пражского саммита НАТО (ноябрь 2002 г.) об усилении антитеррористического потенциала блока по новому принципу «кто что может» и о следующем раунде увеличения НАТО, которые наглядно подтвердили примат политических мотивов данного расширения для США над чисто военными и геостратегическими.

Новая напряженность в трансатлантических отношениях достигла кризисной отметки в связи с событиями вокруг Ирака в 2002—2003 гг. Явная запрограммированность администрации Буша-младшего на силовую «смену режима» Саддама Хусейна в сочетании с тактикой грубого нажима на союзников по НАТО в этом вопросе (напоминавшей, по словам Бжезинского, «диктат в духе Варшавского Договора») вызвали отрицательную реакцию в Западной Европе. Ставка Белого дома на то, что демонстрация непреклонной решимости США покончить с «изгоем № 1» вынудит остальные страны присоединиться к ним, не оправдалась. Впервые в истории НАТО два ее крупнейших европейских члена — Германия и Франция — выступили против лидера альянса в столь важном вопросе. К ним фактически присоединилась Турция, отказавшаяся предоставить свою территорию американским войскам для создания «северного фронта» в войне против Ирака, а также ближайшие соседи США — Канада и Мексика, не поддержавшие американо-британский проект резолюции по Ираку в СБ ООН. В то же время Великобритания, Италия, Испания, Португалия и Дания, а также 10 стран ЦВЕ (включая новых членов и кандидатов в члены НАТО) взяли сторону США, оправдав тем самым надежды Вашингтона на повышенный проамериканизм

новой восточной опоры альянса. Таким образом, политика США в Ираке привела к расколу не только в НАТО, но и в ЕС.

Несмотря на серьезные разногласия в современных трансатлантических отношениях, большинство американских стратегов рассчитывают на сохранение влияния США в Европе, исходя из следующих реальных факторов.

1. До Европы, единой во внешнеполитическом и оборонном смыслах, еще весьма далеко, как наглядно показал раскол между «новой» и «старой» Европой по вопросу войны в Ираке. Эта сохраняющаяся политическая разнородность и рыхлость Европы облегчает Вашингтону возможность традиционной политики в духе «разделяй и властвуй». «Европа в ее нынешнем виде отвечает общим американским интересам, — откровенно пишет эксперт главного республиканского „мозгового центра" Дж. Халсмэн. – Ее государства способны помогать Соединенным Штатам, когда их интересы совпадают с американскими, и в то же время она достаточно слаба, чтобы быть не в состоянии легко блокировать действия США в фундаментальных вопросах национальной безопасности».

2. Военно-технологический разрыв между США и Европой сохранится еще надолго, а вместе с ним — и зависимость субконтинента от военного «зонтика» американцев, поскольку большинство европейцев, по преобладающему в США мнению, «по-прежнему не хотят не только умирать, но даже и платить за безопасность Европы» (Бжезинский).

3. По расчетам Вашингтона, разноречивые опасения европейских государств и остатки соперничества между ними будут работать на сохранение их заинтересованности в американском присутствии в Европе: Франция будет бояться германского доминирования, Германия — объединения против нее остальной Европы в случае ухода американцев, страны ЦВЕ — остаться «наедине» с Германией и Россией без гарантий безопасности со стороны США и т. д.

В любом случае перспективы трансатлантических отношений будут прежде всего зависеть от дальнейшего развития европейской интеграции и уже затем от политики самих США, их способности к перестройке атлантизма на более равноправной основе.

Стратегическое значение *Восточной Азии* и *всего Азиатско-Тихоокеанского региона* (АТР) для США определяется военно-политическими и торгово-экономическими факторами. Это самый густонаселенный и динамично развивающийся регион ми-

ра, в недалекой перспективе обещающий стать главным экономическим центром силы. Уже сейчас на него приходится большая часть внешней торговли США, основные партнеры и конкуренты в которой — Япония и КНР. В военно-стратегическом отношении речь идет о нестабильном, быстро милитаризирующемся регионе с явно выраженным соперничеством нескольких крупных региональных держав при отсутствии в нем общей структуры коллективной безопасности вроде НАТО. В таких условиях стратегия США в регионе напоминает традиционный курс Великобритании XVIII—XIX вв. по отношению к Европе, выдержанный в духе баланса сил, что предполагает поддержание ровных связей со всеми крупными странами региона. В проведении подобной политики «стратегического равновесия» США опираются на своего главного союзника в регионе — Японию, а также на Южную Корею и Австралию, соединенные с Америкой военно-стратегическими обязательствами. Кроме того, США имеют соглашения о военном сотрудничестве с Филиппинами, Таиландом и Тайванем. Стратегический альянс с Японией, созданный после Второй мировой войны для противодействия СССР, успешно пережил конец холодной войны и был расширен в 1996—1997 гг. (декларация Клинтона — Хасимото и соглашение «Ориентиры военного сотрудничества») по линиям кооперации в ракетной области, обмена разведывательной информацией, совместной оценки стратегических угроз и подключения Японии к строительству ПРО ТВД на Тихом океане. Основанный на взаимном интересе (американские гарантии безопасности в обмен на военное присутствие США), союз имеет довольно прочную поддержку в обеих странах и неплохую перспективу, хотя тенденция к расширению автономии Японии в его рамках будет, вероятно, постепенно усиливаться.

Главная текущая проблема для США в регионе — ситуация на Корейском полуострове, связанная с управлением межкорейским конфликтом и ядерной программой КНДР. Предыдущий вариант ее урегулирования, принятый администрацией Клинтона в 1994 г., — приостановка ядерной программы КНДР и допуск в страну инспекторов МАГАТЭ в обмен на международную помощь в строительстве реакторов на легкой воде и снабжении страны горючим — был подвергнут республиканцами критике за чрезмерное «умиротворение» Пхеньяна. В то же время жесткий курс администрации Буша-младшего (включение Северной Кореи в «ось зла», установка на «смену режима» «государств-изгоев», новая ядерная доктрина, предусматривающая возможность

нанесения первого ядерного удара для «обезоруживания» потенциального агрессора) подтолкнул Пхеньян к новому обострению ситуации в начале 2003 г. Вашингтон оказался дипломатически не готов к такому повороту событий; ему еще предстоит найти совмещение своего жесткого курса с предотвращением крупномасштабной войны в Корее и многосторонним урегулированием проблемы ядерного разоружения КНДР. Эскалация военной напряженности между Пхеньяном и Вашингтоном уже осложняет отношения последнего с Сеулом, который опасается военного конфликта на полуострове и настроен на постепенное мирное объединение страны. Поддерживая на словах такой вариант решения корейской проблемы, Вашингтон вряд ли серьезно заинтересован в ускорении этого процесса, завершение которого лишит оправдания военное присутствие США в Корее и даже может пошатнуть их военные позиции в Японии.

Однако главная долгосрочная проблема для США в регионе — возвышение Китая, перспектива его превращения сначала в регионального гегемона, а затем и в глобального конкурента Америки. По всем прогнозам, китайская экономика уже к 2015 г. может стать второй в мире, давая вполне достаточную основу для мощного военно-технологического рывка ради сокращения разрыва с Соединенными Штатами. Сверхзадача последних – предотвратить подобный сценарий за счет как ограничения военного потенциала КНР, так и воздействия на намерения и мотивы китайского руководства. На протяжении последнего десятилетия в США интенсивно дискутируют по этой проблематике, и оппоненты отчетливо придерживаются двух подходов: 1) вовлечение Китая в систему западного сообщества в надежде на постепенную либерализацию его политического режима; 2) сдерживание КНР путем наращивания геополитических противовесов, оказания политического и военного давления, активизации поддержки Тайваня и др. На практике сочетаются элементы обоих сценариев с некоторым преобладанием первого в политике демократов и второго — у республиканцев, имеющих особенно прочные связи с тайваньским лобби. Администрация Буша-младшего тоже начала деятельность с ужесточения тона в адрес КНР, объявленной ею «стратегическим соперником» США, а наиболее горячие головы среди республиканских внешнеполитических экспертов призывали к «смене режима» и в Китае. Однако после первого миникризиса вокруг перехваченного американского самолета-разведчика и событий 11 сентября 2001 г. Белый дом перешел к более сбалансированной политике: был установлен личный контакт с Пе-

кином на высшем уровне; начато сотрудничество в борьбе с международным терроризмом; Вашингтон подтвердил приверженность политике «одного Китая» и воздержался от поставок новейших систем ПВО Тайваню. Полагая, что КНР еще не сделала окончательного выбора между партнерством и соперничеством с США, в Вашингтоне рассчитывают повлиять на этот выбор – направить растущие амбиции Китая в приемлемое для себя русло, сохраняя подстраховку на случай иного развития событий. При этом ключевыми параметрами «неприемлемого поведения» КНР американские проектировщики считают использование военной силы против Тайваня, массированный рывок в стратегических ядерных вооружениях, передачу ОМУ и его технологий третьим странам. Главная проблема в реализации подобной «смешанной» стратегии – нахождение оптимального баланса негативных и позитивных стимулов, ибо передозировка тех или других (особенно негативных) может иметь прямо противоположные последствия. Яркий тому пример – планы администрации Буша-младшего по созданию системы ПРО ТВД на Тихом океане, грозящие обесценить нынешние ядерные силы КНР и тем самым подтолкнуть ее к стратегическому рывку, которого так опасаются в США.

Значение *Ближнего Востока* и особенно района *Персидского залива* в стратегии США последних лет резко возросло не только из-за расположенных там главных нефтяных ресурсов мира (хотя пока на долю Ближнего Востока приходится лишь около 15% потребляемой в Америке нефти). После событий 11 сентября стало ясно, что этот регион – центр «широкой дуги нестабильности» от Алжира до Индонезии, ставший рассадником исламского фундаментализма, или последней после краха коммунизма системной альтернативы западной цивилизации. Именно это переплетение критической зависимости и новой опаснейшей угрозы сделало данный регион объектом пристального внимания США и побудило их к серьезному пересмотру своей ближневосточной стратегии. Прежде ее опорой, помимо союза с Израилем, служила ставка на консервативные арабские режимы в Египте, Саудовской Аравии, Кувейте, Объединенных Арабских Эмиратах, основанная на невмешательстве США во внутреннее устройство этих стран, которые, со своей стороны, поддерживали стабильные цены на нефть и шли в фарватере американской внешней политики. Со временем неэффективность данных режимов (прежде всего Египта и Саудовской Аравии) породила исламский экстремизм, обращаемый как против

самих автократов, так и против американского присутствия в регионе, резко возросшего после «Бури в пустыне». Автократы мирились с антиамериканизмом арабской «улицы», а саудовская династия поддерживала исламский фундаментализм во всем мире. Именно выходцы из Саудовской Аравии и Египта составили подавляющую часть террористов, действовавших против США на протяжении 1993—2001 гг.

Неудивительно, что после событий 11 сентября в экспертно-академических и политических кругах США усилились призывы к активному вмешательству во внутренние процессы стран региона для их постепенной либерализации и вестернизации как путей решения проблем политической стабильности и терроризма. К началу 2002 г. концепция «демократической трансформации» арабского мира была подхвачена неоконсерваторами в администрации Буша-младшего и вскоре превратилась в официальное идеологическое обрамление кампании по «смене режима» в Ираке. Именно эта стратегически важная страна с ее одиозным правлением и международной изоляцией в связи с недолжным исполнением резолюций ООН по уничтожению ОМУ представлялась наиболее подходящей для начала подобной трансформации. «Демократический Ирак станет примером для всего региона, — эпически описывал логику нового «демократического домино» «Нью-Йорк таймс мэгэзин». — Политический ислам утратит свое монопольное влияние на молодое поколение при виде более успешной модели, развивающейся в сердце арабского мира. Политический, экономический и культурный центр тяжести Ближнего Востока сместится от теократий и автократий региона к этой новой, богатой нефтью демократии. Наконец, развяжется узел израильско-палестинского конфликта, по мере того как палестинцы убедятся в том, что их арабские покровители занялись демократическим переустройством, и пойдут на компромисс. По этой логике дорога на Дамаск, Тегеран, Эр-Рияд и Иерусалим проходит через Багдад».

Критики подобного подхода усматривают в нем в худшем случае демагогическое прикрытие подлинных геополитических целей США в регионе, а в лучшем — дорогостоящую утопию, чреватую очень опасными последствиями для американских интересов: окончательное отторжение насильственно навязываемой американской модели, втягивание США в непосильный для них проект демократического переустройства целого региона, дестабилизация консервативных арабских режимов, худо-бедно поддерживающих Америку. Даже частичный успех в демократиза-

ции этих стран, считают они, с учетом глубоко укоренившихся в них антиамериканских и антиизраильских настроений может обернуться еще большей изоляцией США в регионе и подтолкнуть гонку вооружений (прежде всего в области ОМУ) для выравнивания соотношения сил в противодействии Израилю и США.

Реальное развитие событий в регионе после ликвидации режима Саддама Хусейна не дает оснований для однозначной оценки эффективности новой ближневосточной стратегии США. «Демократизация через оккупацию» обернулась очень дорогостоящим и противоречивым предприятием в стране, не имеющей никаких демократических традиций и раздираемой множеством религиозно-этнических противоречий. Надежды неоконсерваторов на лояльность и «благодарность» населения Ирака не оправдались. В попытке легитимизировать свое присутствие и привлечь дополнительные ресурсы для послевоенного восстановления страны США были вынуждены обратиться к помощи ООН и не участвовавших в войне стран, столкнувшись при этом со сложной задачей: как примирить частичную интернационализацию этого процесса и начало формирования новой государственной власти в стране с сохранением своего контроля над обстановкой в Ираке? Весьма проблематична и перспектива экспорта демократии и влияния США в соседние с Ираком страны. Правда, утвердившись в Багдаде, США заметно усилили нажим на Сирию и Иран, но эта тактика пока не принесла им заметных успехов. Угроза еще большего отчуждения арабского мира и давление европейских стран заставили Белый дом отказаться от лобовой атаки на руководство палестинской автономии и пойти на принятие согласованной с ООН, ЕС и Россией «дорожной карты» поэтапного урегулирования ближневосточного кризиса.

Развитие событий вокруг региональных кризисов на Ближнем Востоке, Корейском полуострове и некоторых других подтверждает, что в современном мире не так уж многого можно добиться вопреки воле США, но еще меньше они способны сделать в одиночку. Америке и окружающему ее миру предстоит найти новый оптимальный баланс между собственными гегемонией и своеволием, с одной стороны, и интересами остальных стран — с другой. Успех этого поиска зависит не только от зрелости и чувства ответственности политической элиты США, но и от дисциплинирующего воздействия на нее мирового сообщества.

Литература

Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? — М., 2002.
Внешнеполитическая стратегия республиканской администрации США (2001–2002 гг.) / В. А. Кременюк, П. Т. Подлесный (отв. ред.). — М., 2002.
США на рубеже веков / С. М. Рогов (отв. ред.). — М., 2000.
Уткин А. И. Единственная сверхдержава. — М., 2003.

Art R. J. A Grand Strategy for America. — Ithaca, N. Y., 2003.
Bacevich A. American Empire: The Realities and Consequences of U. S. Diplomacy. — Cambridge, Mass., 2002.
Hirsh M. At War with Ourselves. Why America is Squandering Its Chance to Build a Better World. — Oxford; N. Y., 2003.
Ikenberry G. J. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. — Princeton, 2001.
Kupchan Ch. The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century. — N. Y., 2001.
National Security Strategy for a Global Age. — Washington, December 2000.
National Security Strategy of the United States of America. — Washington, September 2002.
Nye J. S., Jr. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. — Oxford; N. Y., 2002.

http://www.whitehouse.gov
http://www.foregnpolicy.com
http://www.defenselink.mil

Глава 23

ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ И АТР: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. Д. Воскресенский

Восточная Азия и/или АТР: состав региона

В последние годы XX в. в мире почти очевидным стало понимание того, что Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) и Восточная Азия в экономической жизни планеты будут играть очень большую роль. Эти оценки не были поколеблены даже азиатским экономическим кризисом 1998 г. Наоборот, сегодня возросло число аналитиков, которые утверждают, что Восточная Азия и АТР способны быть основным центром мирового политико-экономического тяготения и локомотивом мирового хозяйственного роста подобно тому, как в предшествующие эпохи таким центром являлись Европа и США. Для этого есть немало оснований, так как в АТР проживает почти половина населения плане-

ты; на территории региона обнаружены залежи множества полезных ископаемых, большинство здешних стран дают пример стабильно высокого экономического роста, а в последнее время там по нарастающей идут комплексные процессы интеграции. В то же время анализ процессов интеграции в регионе свидетельствует, что и Восточная Азия, и АТР остаются пока во многом лишь географическими регионами, а не политическим понятием.

В данной связи прежде всего надо обратить внимание на то, что принятые географические параметры определения Восточной Азии и АТР в ряде случаев вступают в противоречие с политико-экономическим анализом, в соответствие с которым считается: состав региона определяется прежде всего *однонаправленностью векторов* политического и экономического развития. Существуют также расширительные и суживающие определения этих регионов. Кроме того, ряд исследователей считает, что понятие Восточной Азии шире, чем АТР (конечно же, АТР в узком смысле); другие же полагают: АТР шире, чем Восточная Азия, исходя из включения стран в АТР по признаку их вхождения в бассейн Тихого океана. Некоторые аналитики вводят в состав АТР также государства Центральной и Южной Азии, такие как Индия, Пакистан, Афганистан, настаивая, что они образуют субрегион Южной Азии. Эти же исследователи обычно выводят из АТР страны Латинской Америки, полагая, что они ориентируются в своих политических и экономических связях на США, к тому же этнокультурно слишком отличаются от азиатских обществ. Однако растущее внешнеэкономическое сотрудничество привело к тому, что Чили и Мексика стали считаться членами азиатско-тихоокеанской группировки. По этой же причине такие исследователи выводят из региона США, аргументируя это тем, что данная страна (вкупе с Латинской Америкой) образует панамериканскую региональную подсистему международных отношений, которая самодостаточна и принадлежит скорее к западному миру, чем к восточному. Существуют и более радикальные подходы, которые ставят во главу угла географическую удаленность стран региона, акцентируя их политические, экономические и культурно-цивилизационные различия, и отстаивают тезис о контрпродуктивности выделения АТР в самостоятельный регион, в качестве альтернативы предлагая анализ не самого региона в целом, а его субрегионов.

Одновременно в последнее десятилетие XX в. все больше исследователей стали писать о том, что необходимо вводить в аналитический оборот понятие Восточной Азии как самостоятель-

ного международно-политического региона. Логика их аргументации состоит в том, что повышение роли Восточной Азии в мировой политике обусловлено как значительным ростом доли стран региона в мировом ВВП, так и появлением, кроме экономического, и других компонентов, скрепляющих регион: политического, правового, национального (этнического), культурно-цивилизационного и даже исторического.

В Восточную Азию обычно включают Китай (Китайскую Народную Республику), Японию, Северную и Южную Кореи, Монголию и Тайвань (Китайскую Республику на Тайване) — это «узкая» составляющая региона. В последнее время все большее распространение получает и расширительное понимание Восточной Азии как *геоэкономического ареала*, в который входят Япония, Китай, Южная Корея, Тайвань, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Индонезия. С рядом оговорок в это «геоэкономическое» образование также вводят Вьетнам, Камбоджу, Лаос и Мьянму (Бирму), а в самое последнее время — и Монголию, российский Дальний Восток, некоторые из государств на Тихоокеанских островах, Австралию и Новую Зеландию, но не Северную Корею. Включение КНДР в состав Восточной Азии логично с точки зрения географических критериев, но в то же время это пока явно противоречит основному вектору региональных политико-экономических процессов. По мере отхода КНДР от автаркических форм развития будет уменьшаться основательность аргументов, позволяющих некоторым аналитикам «исключать» эту страну из региона.

Если исходить из суживающего определения Восточной Азии, то она предстает как часть расширительно понимаемого Азиатско-Тихоокеанского региона, к которому следует (в этом случае) отнести гигантский район планеты, ограничиваемый западным побережьем обеих Америк, восточным побережьем Азии и зоной Австралии. При такой интерпретации в АТР в качестве субрегиона входит и Южная Азия.

Однако существует определение АТР, которое включает в себя территории и акватории стран Тихоокеанской Азии, США, Канады, зоны Австралии и Новой Зеландии. Государства Южной Азии при этом тоже попадают в зону АТР, но из нее одновременно исключаются латиноамериканские государства. Вместе с тем последняя тенденция — исключать из этой зоны не латиноамериканские государства, которые сами очень активно заявляют о себе как о части Азиатско-Тихоокеанского сообщества, а Канаду, которая позиционирует себя как часть панамериканской, но не азиатской подсистемы международных отношений.

Есть и еще одно понимание АТР, которое предполагает акцент на его азиатских составляющих — от Берингова пролива до Бирмы. При этом что касается других держав либо политико-экономических образований, которые входят в любой из вариантов расширительного толкования АТР — США, Австралия, Новая Зеландия, Канада, Индия и даже Евросоюз, то их связи с регионом не отрицаются, а активно привлекаются для анализа, но в качестве внешней составляющей. При этом делается акцент как на глобализации, которая вовлекает в сферу притяжения крупных экономически развитых регионов все новые страны, особенно географически близкие или связанные историческими или цивилизационными отношениями, так и на регионализации, что заставляет четче обособлять регионы на основе комплексной составляющей, включающей в себя не только географические, но и экономические, политические и собственно интеграционные факторы.

По-видимому, попытки очертить на карте точные географические координаты АТР или Восточной Азии представляются несбыточными. «Границы» этих региональных образований довольно изменчивы и связаны скорее не с географией — основным фактором региональной принадлежности, а со степенью вовлеченности в региональное развитие, т. е. весомость приобретают геополитико-экономические соображения, которые, естественно, меняются как с течением времени, так и в зависимости от динамики развития региона в целом и его отдельных частей.

В соответствии с еще одним подходом АТР охватывает географическое пространство от Японии на севере до Новой Зеландии на юге и включает в себя три основных субрегиона: Северо-Восточную Азию (Япония, Северная и Южная Корея, Китай, Тайвань, Монголия), Юго-Восточную Азию (Малайзия, Сингапур, Филиппины, Индонезия, Таиланд, Бруней, Вьетнам, Камбоджа, Лаос, Мьянма (Бирма)) и южную часть Тихого океана (Австралия, Новая Зеландия и островные государства Океании). В таком представлении Восточная Азия — региональное ядро АТР, притягивающее к себе страны, которые могут принадлежать к другим регионам.

Отмечая различные точки зрения на состав региона, следует иметь в виду, что аналитическая размытость и многокритериальность всех определений связана с недостаточной изученностью международных процессов регионального уровня. Глобализация имеет обратную сторону, которая описывается такими процессами, как регионализация, регионализм и фрагментация. Им свой-

ствен полиморфизм и пластичность, они находятся в стадии становления, их взаимосвязи и влияние на мировую политику и глобальный уровень международных отношений мало исследованы, хотя сегодня уже никем серьезно не оспариваются.

Компоненты региональной стабильности

К основным компонентам обеспечения региональной стабильности можно отнести традиционные — *двусторонние и многосторонние обязательства в регионе, прежде всего в области безопасности* — и новые — *региональные экономические организации интеграционного типа.* Основной проблемой стабильности в АТР и Восточной Азии является то, что регион не имеет региональных организаций, которые регламентировали бы сферу безопасности на его территории. *Отношения безопасности* в регионе в основном базируются на двусторонних обязательствах.

Важнейшие союзы США в регионе заключены с Японией и Южной Кореей. Первый опирается на подписанный в Сан-Франциско в 1951 г. японо-американский Договор о взаимном сотрудничестве и гарантии безопасности. Этот договор был пересмотрен и продлен в 1961, 1971 и 1997 гг. Он не имеет четко оговоренного срока действия и предусматривает оказание США помощи Японии в случае возникновения угрозы миру и стабильности на Дальнем Востоке. Главная интрига поправок в японо-американский документ 1997 г. «Основные направления сотрудничества Японии и США в области обороны» в том, входит или нет зона Тайваньского пролива в сферу применения японо-американского договора.

Договор о взаимной обороне между США и Южной Кореей был заключен в октябре 1953 г. Оба договора (с Японией и Южной Кореей) предусматривают размещение военных баз на территориях союзников, что, с одной стороны, дает возможность США иметь военные форпосты, с другой — делает американские контингенты «заложниками», гарантирующими вмешательство США в случае угрозы безопасности своим союзникам в регионе.

США имеют Договор о взаимной обороне с Филиппинами (подписан в 1953 г.). Он тоже предусматривал наличие американских военных баз на Филиппинах. Процесс вывода американских войск с Филиппин начался в 1970-е гг. и закончился в 1992 г. В то же время филиппинское правительство разрешило ВМС США на коммерческой основе использовать ремонтные доки бывшей американской базы в Субик-Бэй. Сингапур в 1990 г.

предложил США разместить на своей территории службу снабжения ВМС; Малайзия и Индонезия, а с 1993 г. и Бруней согласились предоставить свои порты для ремонта военных кораблей США, что фактически компенсировало закрытие баз на Филиппинах.

С Таиландом у США нет договора, и американцы не имеют прямого обязательства защищать эту страну, но Совместное заявление о политике США в отношении Таиланда предусматривает предоставление американской помощи для укрепления способности этой страны противостоять прямой или косвенной внешней агрессии.

В 1979 г. американский конгресс принял Закон об отношениях США с Тайванем (Китайская Республика на Тайване), в соответствии с которым последний имеет неофициальные американские гарантии на случай чрезвычайных ситуаций в зоне соприкосновения с Китаем (КНР).

После распада СССР Российская Федерация начала процесс сокращения своего военного и расширения экономического присутствия в регионе. РФ признает действенность договора 1978 г. между СССР и Социалистической Республикой Вьетнам. На основании этого договора СССР арендовал во Вьетнаме две базы: военно-воздушную в Дананге и военно-морскую в Камрани, военное присутствие на которых было свернуто, в частности, на последней из названных только в 2002 г. (поступить так Россия планировала с 1991 г., однако в связи с модифицированной позицией вьетнамской стороны оно должно было сохраняться до 2004 г.). В то же время на словах Вьетнам не возражал против одновременного использования этих же баз США.

После распада СССР не был денонсирован советско-северокорейский военно-политический Договор 1961 г. Однако с середины 1990-х гг. проходит процесс приведения его содержания в соответствие с новыми конституционными процедурами России, в результате которого 9 февраля 2000 г. РФ и КНДР подписали Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве, исключив из него военно-политические статьи Договора 1961 г. В 1992 г. Россия заключила Договор о дружбе и сотрудничестве между РФ и Республикой Корея, в 1993 г. — с Монголией, однако, в отличие от договора 1966 г., последний имеет политический, а не военно-политический характер.

Еще в 1943 г. Австралия подписала с Новой Зеландией и Индонезией договор, который предусматривает сотрудничество в интересах обороны против Японии. Он не был денонсирован и

формально остается в силе. Второй документ был оформлен в 1995 г. и не содержит упоминаний о союзе между Австралией и Индонезией, но имеет статьи, предусматривающие проведение консультаций в случае возникновения опасных вызовов для принятия соответствующих мер.

Из многосторонних соглашений, обеспечивающих безопасность и стабильность в регионе, следует упомянуть Договор безопасности между Австралией, Новой Зеландией и США (АНЗЮС), заключенный в 1951 г. Прямые военно-политические отношения между США и Новой Зеландией в рамках этого Договора были разорваны и трансформированы в две взаимосвязанные подсистемы двустороннего сотрудничества в области безопасности — между США и Австралией и между Австралией и Новой Зеландией.

С начала 1970-х гг. на основе шести документов (о системе военно-воздушной обороны, о сотрудничестве в области обороны Великобритании, Австралии и Новой Зеландии с Сингапуром, о сотрудничестве Великобритании, Австралии и Новой Зеландии с Малайзией, о военно-политическом сотрудничестве упомянутых стран на пятисторонней основе, о военно-политическом сотрудничестве между Великобританией, Австралией и Новой Зеландией — АНЗЮК) действует система Оборонных мероприятий пяти держав.

Формально не денонсирован также и Манильский пакт — заключенный в 1954 г. Договор о коллективной обороне в Юго-Восточной Азии между США, Великобританией, Францией, Австралией, Новой Зеландией, Филиппинами, Таиландом и Пакистаном. Однако в 1976 г. по инициативе Филиппин и Таиланда организационные структуры существовавшего на его основе блока СЕАТО были распущены.

После эвакуации военных баз США с Филиппин и неоднозначного отношения населения к американцам там, где эти базы остались, система военно-политических союзов и соглашений в Восточной Азии и АТР приобрела в значительной степени виртуальный характер из-за неочевидности внешних угроз. В то же время все указанные выше соглашения остаются в силе как юридические документы, которые могут быть активизированы при определенных условиях. Виртуальность военно-политических союзов в регионе связана с тем, что региональные военно-политические альянсы рассматриваются с позиции «позитивной», а не «нулевой суммы», т. е. не как орудия враждебной по отноше-

нию к другим государствам политики, а как инструмент предотвращения агрессии и сохранения местной стабильности.

Из новых структур отметим созданный в 1995 г. региональный форум по вопросам безопасности (АРФ). В его состав вошли члены АСЕАН (Бруней, Вьетнам, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, Камбоджа, Сингапур, Таиланд, Филиппины), государства – партнеры АСЕАН (США, Япония, Австралия, Новая Зеландия, Канада, Южная Корея, Россия, КНР), представители ЕС и КНДР. На очереди — Индия, Пакистан и Монголия. Однако эта организация не является военно-политической структурой; ее задача – поддержание многостороннего диалога и мониторинг широко понимаемой военно-стратегической ситуации в регионе. Она пример «мягкого» типа многостороннего сотрудничества в области безопасности в регионе и позволяет обсуждать вопросы, связанные с поддержанием стабильности и предотвращением конфликтов.

Стабилизирующие регион *интеграционные «проекты»* разрабатывались с 1960-х гг. На первых порах эти организации (Совет деловых людей Тихоокеанского бассейна, Экономический Совет Тихоокеанского бассейна, Организация свободного торгового развития Тихоокеанского региона и др.) имели неформальный и консультационный характер. Положение изменилось в 1980 г. с созданием Конференции по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (КТЭС), которая объединила на неправительственном уровне усилия по развитию сотрудничества и интеграции в регионе и стала ощутимо влиять на процесс создания максимально благоприятных условий для свободного регионального торгово-экономического и технологического обмена. В 1989 г. по предложению австралийского премьер-министра Р. Хоука создана группа Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), ознаменовавшая начало прямой межправительственной кооперации в деле финансово-экономического и технологического развития. Первоначально в АТЭС вошли страны – участницы АСЕАН, США, Япония, Австралия, Новая Зеландия, Республика Корея, Канада, а в 1991 г. к ней подключились также КНР, Гонконг, Тайвань, затем Папуа — Новая Гвинея, Мексика и Чили. В ноябре 1997 г. в АТЭС были приняты Россия, Вьетнам и Перу. АТЭС как организация обладает своей спецификой: прежде всего она не имеет военно-политической окраски, так как эта проблематика рассматривается в основном в рамках АРФ; во-вторых, несмотря на то что АТЭС располагает прочной организационной структурой (постоянный секретариат, специаль-

ные комитеты, ежегодные саммиты и др.), ее решения имеют консенсусный характер и опираются на «пространственную», а не «лидерскую» структуру, которая подразумевает отсутствие единого регионального центра или лидера. Такая структура, хотя и затрудняет принятие быстрых решений, в конечном счете стимулирует создание прочного многокультурного регионального сообщества и позволяет говорить об АТР как о более или менее целостном образовании, нацеленном на создание к 2020 г. зоны свободной торговли. С точки зрения средних (или субрегиональных) держав (страны АСЕАН, Австралия, Новая Зеландия и др.), как раз экономическая интеграция — важнейший компонент региональной стабильности и составляет основной смысл развития АТР и Восточной Азии. Такая постановка проблемы корреспондирует с идеей азиатско-тихоокеанских стран, что национальная безопасность определяется прежде всего внутренними факторами, динамикой и эффективностью национального развития, усилением политической и экономической стабильности. В рамках данной идеологии и был создан АРФ, концентрирующийся на «мягких» аспектах безопасности и давший еще один пример консультационно-консенсусного подхода к решению проблем региональной стабильности.

Региональный порядок и особое место Китая в его подсистеме

Последние десять лет в мировом экспертном сообществе идет дискуссия о том, будет или нет, а если будет, то как, трансформироваться система международных и региональных отношений под воздействием все более четко формулируемой позиции Китая и под влиянием международной составляющей его национальных интересов. Экономический рост в КНР сегодня стал важным фактором развития мировой экономики, однако с таким взлетом данной страны связан и ряд очень острых проблем, имеющих колоссальное значение для внутреннего развития: выбор направления и темпов политической реформы, обеспечение стабильного экономического роста и избрание путей преодоления экологических и демографических проблем, включая миграционный фактор, поддержание суверенитета и территориальной целостности Китая и одновременно обеспечение региональных интересов, особенно в контексте сепаратистских тенденций в Тибете и Синьцзяне, а также комплекс вопросов, связанных с динамикой ситуации в Тайваньском проливе. Сегодня несомненно, что

как стабильный экономический рост Китая, так и его замедление или даже прекращение влияют на место в мире государства, которое составляет такую значительную часть этого мира, что неизбежно является очень важным, хотя и не единственным фактором выбора вектора мирового развития. Можно спорить о величине асимметричности сегодняшней системы международных отношений, о той доле влияния, которой обладает ныне или будет обладать завтра единственная сверхдержава — США, но при этом аксиоматичным стало понимание, что путь развития Китая, скорость и направление развития, мировидение этой страны в высокой степени структурируют состояние международных отношений в «азиатской половине мира», особенно в Северо-Восточной, Юго-Восточной и Центральной Азии. Корректно будет сказать, что любой ход развития Китая либо определит, либо очень существенно повлияет на вектор эволюции Восточной Азии и АТР, ведь планы китайского правительства предусматривают удвоение ВВП к 2010 г. (по сравнению с 2000 г.), а сам Китай в регионе воспринимается сегодня как гигантский «пылесос», который всасывает прямые иностранные инвестиции в три раза быстрее, чем страны АСЕАН в целом. В то же время Китай становится важным и привлекательным партнером, способным «переварить» все больше товаров стран АСЕАН; в скорой перспективе, возможно, значительно больше, чем главный торговый партнер АСЕАН — США.

Нельзя не заметить при этом, что АТР превращается в главный регион мира, где происходит бурное экономическое развитие. По мнению многих аналитиков, можно ожидать, что его доля в мировом ВВП способна достигнуть 50%. По некоторым прогнозам, к 2015 г. пять экономически высокоразвитых государств Восточной Азии (Китай, Япония, Корея, Индонезия, Индия) будут в состоянии обеспечить 45% мирового ВВП. Уже сегодня АТР по величине ВВП сравнима с США и Евросоюзом, хотя степень политической и экономической интеграции в нем и ниже, чем в ЕС или в Северной Америке. В последнее время также активно обсуждается идея создания «китайского общего рынка», который мог бы состоять из единого экономического пространства КНР, Сянгана (Гонконга), Аомэня (Макао) и Тайваня. Если такое объединение возникнет, то оно будет сравнимо по своему экономическому потенциалу с ЕС или НАФТА. Основные вопросы сегодня, на которые пока нет однозначного ответа: как и в какой форме экономический вес и перспективный конкурентный потенциал Китая будут конвертированы во внешнюю политику,

каково окажется влияние внешней политики Китая на структуру мировых и региональных отношений? Ответы на них будут разниться при продолжении стабильного экономического роста в КНР и при его замедлении или же полном прекращении.

Ясно также, что Азия будет пытаться дать достойный ответ сформировавшимся в Европе и Северной Америке интеграционным блокам, в противном случае странам региона будет трудно отстаивать свои интересы в мире. Сегодня активно прорабатываются проекты «свободной экономической зоны» Китай плюс АСЕАН. Эти перспективные проекты могут дополнительно стимулировать внутренние источники экономического роста в КНР, что усилит ее политическую роль. Какова же роль в таком перспективном региональном интеграционном блоке двух других мощных государств — России и Индии, позиции которых в региональных интеграционных процессах явно не соответствуют их потенциалу? Вступит ли Россия в активный экономический диалог с Азией как полноправный европейский партнер встреч формата Европа — Азия? Каковой будет видеть себя в этом новом мире Япония, которой не обойтись без активизации своей внешней политики, чтобы не утерять конкурентный геополитический потенциал? Что будет, если экономический рост в Китае вдруг остановится или существенно замедлится?

Уже в начале XXI в. Китай значительно увеличит свой военный потенциал. Будущее мировой гонки вооружений и перевооружений зависит от того, с какой степенью быстроты будут перевооружаться крупные азиатские государства, прежде всего Китай, Индия, Пакистан, некоторые государства Среднего Востока, так называемые государства-парии, кто будет им помогать в этом процессе. Если в ближайшие 20 лет ежегодный рост экономики Китая составит хотя бы 7%, то это будет означать, что он сможет практически удваивать свои военные расходы, не увеличивая их долю в ВНП. Китаю в любом случае придется искать асимметричный ответ на выход США из Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. (Договор по ПРО) и модернизировать свои вооруженные силы так, чтобы они были способны эффективно выполнять задачу ядерного сдерживания, особенно в отношении США и Индии — двух явных стратегических соперников. Как известно, район радарного наблюдения и перехвата пилотной американской системы ПРО на Аляске будет покрывать возможные точки пуска не только северокорейских, но и китайских ракет. В данной связи очевидно, что проблема ПРО заставляет Китай вернуться к серьезной переоценке своих ядер-

ных арсеналов, стратегии их развития в контексте общей модернизации вооруженных (особенно космических) сил и ВПК, а также к осмыслению меняющейся логики ядерной эры. Это делает его основным «кандидатом» на пристальное мировое внимание.

Очевиден также и тот факт, что в недалеком будущем зависимость Китая от поставок нефти извне будет неуклонно расти. Во многом облегчат положение Китая поставки нефти из России и Центральной Азии, а также добыча нефти в районе островов Спратли и Сенкаку. Однако разработка этих вариантов неизбежно усилит соперничество в Центральной и Северо-Восточной Азии, а на острова Спратли, наряду с Китаем, претендуют еще пять государств, что сделает их рано или поздно, как и острова Сенкаку, предметом серьезных споров. При возрастании потенциальной угрозы сдерживания со стороны США, Запада в целом и Японии Китай будет диверсифицировать свои источники энергии и за счет мусульманских нефтедобывающих стран.

В целях повышения энергетической достаточности и превращения в доминирующую макроэкономическую единицу в регионе Китаю не обойтись без обеспечения гарантированного доступа к маршрутам доставки сырья и к морским торговым путям. Это объективно делает необходимым для Китая наличие современного военно-морского флота для защиты морских трасс и коммуникаций. В условиях, когда Китай претендует почти на всю акваторию Южно-Китайского моря в качестве своих территориальных вод, вполне понятна стратегическая озабоченность Японии, 80% импортируемой нефти которой поставляется через Южно-Китайское море.

Великие мировые державы и великие региональные державы: США, Китай, Япония, Россия

Как государство, получившее максимальные выгоды после окончания холодной войны, Соединенные Штаты Америки стимулируют формирование нового международного порядка любыми способами, которые призваны упрочить американское превосходство в обозримом будущем. Форсированное создание мировой антитеррористической коалиции — один из таких способов. Борьба с терроризмом необходима и другим странам, особенно тем, которые вели ее до этого в одиночку. В то же время США одни не могут формировать новый мировой порядок, а нуждаются в поддержке иных государств, особенно в сильных

региональных союзниках и прочных, довольно широких коалициях для построения глобального мира на демократических ценностях. Соответственно, в Восточной Азии США будут стремиться упрочить американо-японский альянс в области безопасности, к которому Китай отнесется если и не с враждебностью, то с неприкрытой настороженностью.

И для США, и для Китая повышается важность отношений с Японией. Она для Китая остается партнером и конкурентом. КНР имеет тесные экономические связи с Японией и получает из нее инвестиции. Но Китай также стремится спроецировать свою новую экономическую мощь на региональные политические и военные сферы, а значит, в известной степени противостоит японским устремлениям в регионе. Япония для США — важный союзник; отношения между этими державами в последнее время стали более тесными и более диверсифицированными. Япония, в свою очередь, очень обеспокоена перспективой любого американо-китайского сближения, поскольку оно ставит под сомнение отношения безопасности между Японией и США и усложняет закрепление ее экономического превосходства в регионе на фоне усиливающихся политической и военной составляющих Китая. Япония опасается, что США могут принять ведущее положение Китая в АТР, подобное их роли в западном полушарии. Однако любая опасность «изоляции» Китая и ухудшения американо-китайских отношений будет повышать его интерес к упрочению связей с Японией и, в конечном счете, к сближению японо-китайской стороны в треугольнике США — Япония — Китай.

Российско-китайские отношения сегодня могут быть названы «доверительным конструктивным партнерством, направленным на стратегическое взаимодействие в XXI веке». Развернутое полномасштабное стратегическое партнерство между Россией и Китаем — это только потенциальная стратегическая возможность. Крайней формой такого партнерства по договору между ними от 2001 г. способны быть, помимо прочего, союзнические отношения. Но такие крайности не выгодны ни для Китая, ни для России. При этом сегодня некоторые российские аналитики открыто говорят, что после преодоления отчуждения России от Запада, происходившего в том числе и в результате укрепления отношений с Китаем, их стратегическое партнерство полезно прежде всего для Китая, который использует его для модернизации своих вооруженных сил, в то время как многие из подписанных с Россией сотен экономических соглашений действуют не полно-

стью, а потому в экономической сфере партнерство пока не смогло реализовать свой потенциал.

Значение Восточной Азии для России связано с огромным ресурсным потенциалом российской части Северо-Восточной Азии, который способен стать генератором экономического продвижения нашей страны в этот регион и катализатором ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока в целом. Кроме того, Северо-Восточная Азия представляет собой единственный периферийный регион, которому пока удалось избежать драматичных геополитических изменений начала 1990-х гг. в основном благодаря подписанию пограничных соглашений с Китаем. Возможности России по обеспечению своего присутствия в регионе будут зависеть от ее способности вовлечься в процесс региональной экономической интеграции.

Очевидное последствие последних событий в Центральной Азии – беспокойство Китая по поводу потенциального продвижения НАТО к китайским границам с центральноазиатского направления. Большинство стран Центральной Азии – участницы программы «Партнерство ради мира»; некоторые из них уже изъявили желание стать полноправными членами НАТО. Китай серьезно обеспокоен, что в перспективе он может, в дополнение к ухудшению отношений с США, еще и быть вынужденным иметь дело со странами натовской коалиции в непосредственной близости от своих границ. Ясно, что вероятное членство в НАТО какого-либо одного из центральноазиатских государств неизбежно приведет к радикализации китайской внешней политики, ускорит кристаллизацию в области соглашений по региональной безопасности и военно-техническому сотрудничеству. Однако в последнее время китайские аналитики все громче говорят о необходимости пересмотра китайских официальных оценок роли НАТО в современном мире, поскольку акцент в области безопасности, борьбы с мировым терроризмом, а также расширение сферы политического взаимодействия в рамках НАТО представляются более очевидными. Если такая китайская переоценка роли НАТО произойдет, то он станет гораздо хладнокровнее реагировать на усиление активности этой организации в Центральной Азии и в будущем, как и Россия, будет искать возможности не только для статус-кво, но, вероятно, и для партнерства с альянсом.

С появлением образа Китая как экономически мощного государства, активно модернизирующего свои военно-морские силы, многие аналитики заговорили о перспективах потенциального со-

перничества Пекина и Токио. Ряд из них вполне серьезно начали утверждать, что японо-китайское соперничество за контроль над Восточной Азией может стать вариантом новой «большой игры» после завершения холодной войны. Несмотря на прогнозы алармистского характера, японо-китайские противоречия в последнее десятилетие никогда не переходили известных границ. Ситуация изменилась только в 1997 г. в связи с подписанием японо-американского Совместного заявления по безопасности в ходе визита президента США Б. Клинтона в Японию. По мнению китайских аналитиков, японо-американский союз безопасности постепенно начал трансформироваться в альянс сдерживания Китая.

Субрегиональные державы и интеграционные процессы в рамках АСЕАН

В АТР изначально сложилась очень своеобразная система международных отношений: ее узловым центром выступал Дальний Восток, где перекрещивались прежде всего интересы безопасности великих мировых и крупных региональных держав. Последние с 1970-х гг. образуют и свои центры регионального притяжения, это страны АСЕАН, Вьетнам, Монголия, Австралия и Новая Зеландия. За два десятилетия конца XX в. КНР, Южная Корея, Малайзия, Таиланд, Сингапур и Индонезия показали самые впечатляющие темпы экономического роста, которые в среднем в два с половиной раза превышали темпы роста других индустриальных государств. Мир заговорил теперь уже не о «малых драконах» (Южная Корея, Сингапур, Тайвань, Гонконг), а о новом «восточноазиатском экономическом чуде». Своими удивительными экономическим ростом и материальным прогрессом, лишь притороженным азиатским экономическим кризисом конца 1990-х гг., эти страны были обязаны жестким хозяйственным реформам, основанным на форсированном накоплении капитала, эффективном и относительно справедливом распределении ресурсов, выходом на современный технологический уровень и удачном использовании всех внешнеэкономических возможностей (прежде всего межрегиональных отношений). Вмешательство государства в экономическую жизнь этих стран позволяет регулировать рыночные связи, ликвидировать юридические препоны и минимизировать таможенные барьеры на пути движения товаров, услуг и инвестиций. Экономическое усиление азиатско-тихоокеанских держав, особенно крупных государств,

таких как КНР, Япония, Австралия, но также «средних» и «малых», резко увеличило их влияние на мировую политику.

Структуризация региональных связей началась в АТР еще в начале 1980-х гг. и шла весьма непросто. Поскольку многие страны региона находятся на значительном расстоянии друг от друга, то еще 20 лет назад казалось, что страны Восточной Азии и АТР разъединены географически, этнически, религиозно, культурно и политически, а значит, никогда не смогут выйти на те ступени интеграции, на которые поднялись ЕС или НАФТА. Однако экономическое взаимодействие и необходимость объединения усилий с целью повышения конкурентоспособности в мировой системе хозяйства привели к появлению материального фундамента, на котором целенаправленно и довольно успешно возводится здание регионального сотрудничества.

В Восточной Азии и АТР фактически только с началом борьбы с последствиями азиатского финансового кризиса возникло понимание необходимости и неизбежности тесной интеграции. Но и сейчас процесс региональной интеграции идет скорее «горизонтальным» консенсусным, чем «вертикальным» лидерским путем. На интенсивность интеграционных процессов в регионе, безусловно, наложили отпечаток и внутриполитические сложности самой большой страны АСЕАН – Индонезии, долгое время бывшей неформальным лидером этой организации. Страна, которая могла бы стать локомотивом развития южной части АТР, сначала «потеряла» одну из своих частей, превратившуюся в независимое государство Восточный Тимор, а затем пережила еще один серьезный экономический и политический кризис, в результате которого президент А. Вахид ушел в отставку, а новым законно избранным президентом стала г-жа Мегавати Сукарнопутри. Она в короткий срок должна распутать непростой клубок внутренних экономических и политических проблем, среди которых: отсутствие консенсуса по экономическим вопросам, банкротство национальных банков, коррупция, слабость национальной валюты, огромные внешние и внутренние долги государственного и частного секторов экономики, бегство капиталов, малоэффективная политическая система, сепаратизм.

После окончания холодной войны АСЕАН сделала ставку на углубление сотрудничества с другими странами Юго-Восточной Азии, заявив, что хотела бы предоставить Вьетнаму, Лаосу и Камбодже широкие возможности в области международного сотрудничества, рассматривая это как первый шаг на пути их подключения к Ассоциации. В дальнейшем планировалось, что Кам-

боджа и Мьянма смогут также присоединиться к данному процессу. Взаимный интерес АСЕАН и Вьетнама был понятен, так как последний доминирует в Восточном Индокитае, а к середине 1990-х гг. темпы его экономического роста, наряду с китайскими и тайваньскими, стали самыми динамичными в регионе. В 1995 г. «шестерка» стран АСЕАН превратилась в «семерку» за счет присоединения Вьетнама. Этим шагом АСЕАН фактически подтвердила, что собирается расшириться за счет постепенного вливания всего Восточного Индокитая, и одновременно вышла к границам Китая. Динамика интеграционных процессов в регионе была усилена в 1996 г. на встрече лидеров 15 стран ЕС и 10 стран Восточной Азии (стран АСЕАН, КНР, Японии и Республики Корея), положившей начало работе форума «Азия – Европа» (АСЕМ), к которому в ближайшем будущем могли бы присоединиться и перспективные члены АСЕАН – Камбоджа, Лаос и Мьянма. Две последние страны вошли в АСЕАН в 1997 г., а Камбоджа из-за острой внутриполитической обстановки и сложных выборов главы государства – в 1999 г. Новый этап расширения АСЕАН может быть связан с получением независимости Восточным Тимором (2002 г.), находившимся в составе Индонезии с 1975 г., и вероятным переходом Папуа – Новой Гвинеи из состава наблюдателя в полноправные члены.

Расширение АСЕАН структурировало интеграционные процессы в регионе и придало им дальнейшую динамику самим фактом объединения в единую группировку десяти государств Юго-Восточной Азии (Брунея, Вьетнама, Индонезии, Малайзии, Сингапура, Таиланда, Филиппин, Лаоса, Мьянмы и Камбоджи), занимающих почти 4,5 млн кв. км в стратегическом перекрестке Азии и Океании, на которых проживает около 500 млн человек, производящих совокупный ВВП в 600 млрд долл. Не случайно, что вскоре после этого появилось новое экономическое образование «АСЕАН + 3» (АСЕАН + Китай, Япония и Южная Корея), которое может сделать шаг к созданию перспективной восточноазиатской единой экономической зоны.

В то же время процесс расширения АСЕАН поставил и немало новых вопросов, прежде всего сделав насущной координацию внутриполитических и внешнеполитических сфер деятельности, – после азиатского финансового кризиса Малайзия выступила с резкими антизападными заявлениями, а Таиланд, наоборот, ужесточил свою прозападную позицию. Однако Малайзия поддержала натовские бомбардировки Косово, а Вьетнам, Лаос и Камбоджа выступили резко против. Малайзия и Индонезия за-

блокировали выражение прямой поддержки силовой акции международной антитеррористической коалиции в Афганистане, на чем настаивали Сингапур и Филиппины. Вступление новых членов в АСЕАН ослабило ее единую позицию по вопросу островов в Южно-Китайском море и перспективы американского военного присутствия в АТР. Некоторые аналитики даже заговорили о своеобразном «субрегиональном сепаратизме» Восточного Индокитая в рамках АСЕАН. «Субрегиональный сепаратизм» питается и своеобразным двухуровневым характером «большой» Ассоциации, в которую теперь входят как экономически развитые, так и экономически проблемные страны, отстаивающие свое видение участия в организации в случае недоучета их экономической специфики. В то же время азиатский финансовый кризис конца 1990-х гг. показал, что выход на путь стабильного и динамичного экономического развития обусловлен дальнейшей региональной интеграцией, которая только и может повысить конкурентоспособность отдельных стран и региона в целом в масштабах глобальной мировой экономики. Учреждение зоны свободной торговли «АСЕАН + Китай» к 2010 г. позволит подключить экономические ресурсы КНР к интенсификации экономической жизни ЮВА и одновременно уменьшить вероятность кризисных явлений в самой китайской экономике. Очевидно, что создание такой зоны послужит мощным амортизатором в случае возникновения военно-политических проблем либо обострения территориальных споров в регионе. В рамках этого понимания АСЕАН решила ускорить формирование зон свободной торговли и инвестиций, создать Интеграционный план АСЕАН, обратить внимание на преодоление экономического разрыва между старыми и новыми членами АСЕАН, сконцентрироваться на крупных проектах регионального значения, реализация которых усилит связующие тенденции (развитие зоны «Большой Меконг», строительство железнодорожной магистрали Сингапур — Куньмин и др.).

Проблемно-конфликтный потенциал региона

Прежде всего — о *тайваньской проблеме*. Воссоединение двух частей Китая, представленных сейчас Китайской Народной Республикой (КНР) и Китайской Республикой (КР) на Тайване, — один из самых сложных и острых региональных вопросов. Как известно, Китайская Республика была образована на материковом Китае в 1911 г. в ходе Синьхайской революции. В 1949 г. после

многолетней гражданской войны на материковом Китае и при поддержке СССР коммунисты нанесли военное поражение армии правящей партии Гоминьдан (Националистическая партия) и провозгласили образование КНР, а бывшее центральное правительство Китайской Республики во главе с лидером Гоминьдана Чан Кайши под давлением коммунистических отрядов Мао Цзэдуна отступило на о. Тайвань. Поскольку де-юре и де-факто центральное гоминьдановское правительство продолжало осуществлять свою юрисдикцию на части китайской территории о. Тайвань и формально не теряло политической власти с 1911 г., интерпретировав события 1949 г. как вооруженный мятеж, а не народную революцию, приведшую к смене формы государственного правления, началась эпоха противостояния двух правительств, разделенных водами Тайваньского пролива. Каждое из них претендовало на всекитайскую легитимность и считало себя единственным законным общекитайским органом. Ситуация осложнилась тем, что СССР сразу же признал правительство КНР, а США — нет. До 1972 г. в ООН весь Китай представляло правительство Китайской Республики, которое после 1949 г. базировалось на о. Тайвань и осуществляло свою юрисдикцию де-факто только на его территории. В 1972 г. представительство Китая в ООН перешло к КНР, которая осуществляла свою юрисдикцию на землях континентального Китая, США де-юре ее признали и формально разорвали дипломатические отношения с Китайской Республикой, в то же время сохранив с островом неофициальные дипломатические отношения и продолжив оказание ему военной помощи на основании принятого в 1979 г. американским конгрессом закона об отношениях с Тайванем. После смерти Чан Кайши в 1975 г. ситуация начала осложняться, так как все последующие президенты Китайской Республики на Тайване (сын Чан Кайши Ли Динго и избранный после его смерти Ли Дэнхуэй) стали двигать страну в направлении демократизации. В связи с переходом Тайваня на путь демократизации и создания многопартийной политической системы повысилось влияние сторонников отказа от единства с материковым Китаем, что позволило им войти в парламент Китайской республики на Тайване, создав свои парламентские фракции и партии.

В 1999 г. тогдашний президент Тайваня Ли Дэнхуэй заявил, что отношения между островом и Китаем должны рассматриваться как «отношения между двумя государствами», что было интерпретировано в Пекине как отклонение от принципа «одного Китая» и как политика, нацеленная на стимулирование «сепара-

тизма и напряженности». Это сразу же косвенно увеличило важность связей Пекина с Москвой, которая — единственная из всех великих держав — не только полностью солидаризировалась с позицией Пекина по данному поводу, но и закрепила подобные формулировки в российско-китайском договоре 2001 г. В условиях напряженных отношений с США по целому ряду вопросов, включающих, в частности, и тайваньскую проблему, поддержка Москвы стала особенно ценна для материкового Китая.

Политика демократизации на Тайване завершилась избранием на президентских выборах 2000 г. Чэнь Шуйбяня, представителя оппозиционной Гоминьдану Демократической прогрессивной партии. Это событие и уход от власти после полувекового господства старейшей в Азии правящей партии вроде бы подвели черту под всем послевоенным этапом развития Тайваня и открыли для него новые перспективы.

Правительство КНР крайне болезненно реагирует на рост влияния сторонников независимости Тайваня и систематически дает понять, что применение силы против острова в чрезвычайных обстоятельствах, под которыми предусматривается принятие им решения о провозглашении независимости, не исключено. В 1996 и 2000 гг. во время проведения президентских выборов на Тайване с целью оказания давления на местных избирателей КНР проводила военные учения в зоне Тайваньского пролива и устраивала учебные пуски боевых ракет. Акция КНР была с тревогой воспринята на Тайване и в Вашингтоне, однако напряженность в зоне пролива удалось погасить без применения военных сил.

Одновременно представители КНР и Тайваня поддерживают полуофициальные контакты и обсуждают условия возможного объединения. Позиция КНР сводится к формуле «одно государство — две системы», которая предполагает, что после объединения Тайвань станет одной из провинций Китая; представители же Тайваня считают необходимым его признание в качестве равноправного партнера. Сейчас Китайская Республика на Тайване поддерживает официальные дипломатические отношения по крайней мере с 29 странами мира. В последнее время процесс проведения консультаций между Пекином и Тайбэем затормозился, однако на неофициальном уровне представители КНР заговорили о новой модели «воссоединения» с Тайванем: «одно государство — три системы», фактически впервые предлагая принцип конфедеративного объединения, который раньше Пекином

отвергался напрочь. Однако официальное обнародование изменения позиции Пекина пока не состоялось.

С 1990-х гг. интенсифицируются торгово-экономические связи острова и материкового Китая, который превращается в самый крупный источник получения прибыли для тайваньских бизнесменов. 18 сентября 1992 г. на Тайване были подписаны «Правила отношений народов Тайваньского региона и материка», которые определили нормативную базу отношений Тайваня с материковым Китаем. В эти же годы был принят свод правил торговли между Тайванем и материком и одновременно начинает поощряться деятельность, направленная на привлечение на Тайвань научно-технических достижений материкового Китая, причем остров имеет многомиллиардное положительное сальдо в торговле с КНР. Тайвань строит развитие торгово-экономических связей с материком таким образом, чтобы на основе этих связей развивать и модернизировать свою экономику. Одновременно материковый Китай получает с Тайваня так необходимые ему капиталы, технику и новые технологии. По некоторым оценкам, в конце следующего десятилетия Китай может стать крупнейшим мировым производителем информационно-технического оборудования, причем финансовую основу нового лидерства составят инвестиции Тайваня в его сектор информационных технологий.

Одной из серьезных конфликтных проблем в регионе остаются *территориальные споры в Южно-Китайском море*. Проблема осложняется тем, что оно вместе с Малаккским проливом и Андаманским морем на западе и Тайваньским проливом на востоке является главным судоходным путем, который связывает Тихий океан с Индийским, т. е. сплетением стратегических морских путей из Европы, Африки, Ближнего Востока и Южной Азии на Дальний Восток и в Америку. Эта международная судоходная трасса имеет огромное значение и для России. Она не только обеспечивает ее торговые связи со странами Юго-Восточной Азии, но и представляет для отечественных судов наиболее удобный путь транспортировки из европейских портов России в дальневосточные тех грузов, которые не могут быть доставлены по железной дороге.

Три района Южно-Китайского моря — зоны международных территориальных споров, причем в двух из них их объектами являются расположенные здесь острова, в третьем же — Тонкинском заливе — речь идет о разграничении водных пространств между КНР и Вьетнамом. На Парасельские о-ва (кит. Сиша Цюнь-

дао, вьетнамск. — Куандао Хоанша) претендуют Китай и Вьетнам, а на о-ва Спратли (точнее, не только на них, а на весь огромный эллипсовидный район протяженностью с юго-запада на северо-восток свыше 1000 км) претендуют КНР, Тайвань, Вьетнам, Филиппины и Малайзия. В Китае о-ва Спратли именуются Наньша Цюньдао, во Вьетнаме — Куандо Чыонгша, на Филиппинах — Калаяана. Острова Южно-Китайского моря никогда не имели постоянного населения.

Первые ростки существующих ныне разногласий о принадлежности этих островов Южно-Китайского моря проявились в 1930-е гг. — о-ва Спратли были формально присоединены в 1933 г. к территории Индокитайского союза (французский Индокитай), а Япония заявила Парижу протест, указывая на то, что эти острова располагаются в районе ее особых экономических интересов. В 1939 г. японские войска оккупировали все острова Южно-Китайского моря и основали на них станции военного слежения, предварительного обнаружения и оповещения, взлетно-посадочную полосу, порт для гидросамолетов и базу подводных лодок. В середине 1945 г. японцы эвакуировались с островов, а во второй половине 1946 г. в район Спратли и к Парасельским о-вам китайское правительство направило две военно-морские экспедиции, которые установили на них китайскую символику. На островах группы Амфитрит Парасельских о-вов китайцы учредили военный гарнизон и пограничные посты, а на о. Буазе (Вуди) стали строить военную базу. В декабре 1947 г. президент КР Чан Кайши подписал декрет о китайских названиях островов Южно-Китайского моря и о включении их в состав Хайнаньского особого административного района.

Международный спор о принадлежности островов Южно-Китайского моря официально оформился в начале 1950-х гг. — 17 мая 1951 г. президент Филиппин Э. Кирино заявил о том, что острова северной части района Спратли расположены вблизи побережья Филиппин, тесно связаны с ними географически и, несомненно, принадлежат им. Правительство КНР немедленно отреагировало, оценив это заявление как покушение на китайскую территорию, а принадлежность островов Китаю подтвердил министр иностранных дел КНР Чжоу Эньлай. Через месяц на мирной конференции в Сан-Франциско, премьер-министр и министр иностранных дел сайгонского правительства Вьетнама Чан Ван Хыу заявил о вьетнамских правах на о-ва Спратли и Парасельские о-ва.

Таким образом, Китай (правительство КНР и власти Китайской Республики на Тайване) и Вьетнам выдвинули притязания на все острова Южно-Китайского моря, а Филиппины — лишь на острова северной части района Спратли. В последующие годы к Филиппинам присоединились Малайзия и Бруней, претендующие на владение рифами, скалами и атоллами юго-западной части названного моря.

В соответствии с международным правом государство может утвердить свой суверенитет над заброшенными и необитаемыми островами только путем осуществления эффективной их оккупации. Однако ни одно государство, претендующее на них, не пыталось это сделать, что обессмысливает утверждения любой страны о распространении ее суверенитета и юрисдикции на острова Южно-Китайского моря. По единодушному мнению специалистов по международному праву, вопрос принадлежности островов связан исключительно с эффективной оккупацией этих объектов.

В конце 1960-х — 1970-е гг. правительство Филиппин приступило к практическим действиям: были созданы военные гарнизоны на ряде островов и крупных атоллах. Далее оно учредило административную общину Барангай провинции Палаван, куда вошли все эти объекты, и в январе 1988 г. провело на них первые выборы общинной администрации.

С конца 1960-х гг. Южный Вьетнам учредил посты пограничной охраны на ряде островов, а после Парасельского конфликта 1974 г. преобразовал их в гарнизоны. После окончания гражданской войны Вьетнам также создал на о. Спратли местную администрацию. На рубеже 1950—1960-х гг. на самом крупном острове района — Иту Аба был учрежден тайваньский гарнизон.

Только в начале 1988 г. КНР предприняла первые практические шаги по «обозначению» своего присутствия в районе Спратли в условиях, когда все стóящие островные объекты района оказались занятыми участниками спора. Установив свой контроль над рядом рифов и атоллов, китайцы приступили к возведению искусственного острова на основе кораллового рифа Файери Кросс, что ставит ряд правовых вопросов, ибо подобное встречается в мировой практике впервые и никак не отражено в Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву.

Сегодня конфликты в Южно-Китайском море о принадлежности островов трансформировались в спор о правах на владение и разработку недр континентального шельфа. Современное международное право рассматривает последний как подводное продолжение сухопутной территории прибрежного государства, в

связи с чем оно обладает на примыкающем к его побережью шельфе рядом суверенных прав. Права прибрежного государства на континентальном шельфе ограничены лишь разведкой и разработкой его природных ресурсов — поверхность покрывающих его вод сохраняет статус открытого моря.

В соответствии с китайским подходом коралловые острова района Спратли обладают преимущественным правом на континентальный шельф, на котором они располагаются, а потому размеры морских зон национальной юрисдикции прибрежных стран должны определяться не ст. 76 Конвенции ООН 1982 г., а исходя из того, что вопрос о принадлежности островов будто бы уже де-факто решен в пользу Китая.

Второй район серьезных территориальных споров в Южно-Китайском море — Парасельские острова, на которые претендуют Китай и Вьетнам. Декрет Бао Дая 1938 г. включил эту группу Парасельских островов в состав Вьетнама, однако входящие в нее острова оставались бесхозными, чем не замедлил воспользоваться Китай, взяв их под свой действенный контроль. Заявив Китаю протест, французские власти Индокитая учредили на островной группе Круассан военный гарнизон. Таким образом, архипелаг был поделен: острова Круассан оказались под франко-вьетнамским контролем, а острова Амфитрит — под китайским. Обе стороны удовлетворялись реально сложившимся положением. Однако в 1974 г. военно-морские силы КНР военным путем овладели Круассаном. С точки зрения международного права, военный метод решения спорного территориального вопроса не может считаться законным.

Третий спор, существующий в Южно-Китайском море, затрагивает вопрос разграничения водных пространств в Тонкинском заливе между КНР и СРВ. Вьетнам притязает на значительную часть шельфа указанного залива. Позиция китайской стороны в большей степени соответствует требованиям норм международного права и исходит из того, что разграничение континентального шельфа в Тонкинском заливе должно быть проведено на основе *линии равного отстояния*. Сейчас обсуждение вопроса разграничения вод Тонкинского залива продолжается.

В последние годы заметно снижение напряженности в регионе, связанное прежде всего со смягчением в подходах КНР к проблемам споров в Южно-Китайском море, однако в целом все же очевидно, что китайская сторона стремится оставить эти спорные вопросы открытыми на будущее.

В заключение — *о корейской проблеме и межкорейском диалоге*. Корейский полуостров является еще одним (кроме Тайвань-

ского пролива) местом, в котором некогда единая нация разделена государственной границей. Раскол Кореи на Республику Корея и Корейскую Народно-Демократическую Республику стал результатом глобального противостояния двух систем и представлявших их сверхдержав — США и СССР.

Республика Корея и КНДР формально появились в 1948 г. (15 августа — РК и 9 сентября — КНДР), но реальный раскол на два враждебных государства произошел несколько раньше — в 1945—1946 гг., т. е. сразу после образования в освобожденной Корее временных военных администраций. Логика противостояния двух систем во время холодной войны привела к тому, что оба корейских государства были первоначально нацелены не на построение конкурентоспособной модели развития демократического корейского государства, а на ликвидацию соперника и увеличение своей сферы влияния. В качестве демаркационной линии между зонами, оккупированными советскими и американскими войсками, была выбрана 38-я параллель.

Представители США ратовали за осуществление режима опеки над Кореей, тогда как советские руководители склонялись к образованию совместной советско-американской военной комиссии, которая должна была бы сформировать будущее временное правительство объединенной Кореи. Однако разделение на зоны влияния СССР и США в то время автоматически означало раскол Кореи на два независимых государства, так как каждая из соперничавших сверхдержав стала на контролируемой ей половине проводить свой политический, экономический и идеологический курс.

Ситуация обострилась еще больше после того, как США «потеряли» гоминьдановский режим, который эвакуировался на Тайвань, и стали усиливать свои связи с Японией, а СССР в противовес принялся активно помогать строить социализм в КНР. К 1950 г. в умонастроениях северокорейского руководства возобладали идеи насильственного объединения Кореи. Они были поддержаны тогдашним китайским руководством, которое боялось реванша гоминьдановских войск с Тайваня, поддержанных США.

По поводу точки зрения И. В. Сталина на участие в конфликте в научной литературе существуют расхождения, поскольку очевидных прямых архивных подтверждений характера вопросов, обсуждавшихся им и Ким Ир Сеном, пока нет. Считается, что советская сторона все же скорее была втянута в конфликт, ибо полагала: оставив на произвол судьбы Чан Кайши, амери-

канцы не примут активного участия в корейской войне, ибо к этому времени, лишившись атомной монополии, они будут лишены «ядерного джокера».

Поначалу военные действия северян были успешными, но вскоре потребовалось вмешательство «китайских добровольцев», а затем – советское оружие и прикрытие с воздуха, чтобы вернуть ситуацию к довоенному статус-кво. В результате военных действий на территории обеих Корей было уничтожено до 70% промышленного потенциала, а развитие страны было заторможено, как и возможность объединения политическими способами. В 1960 г. КНДР предложила создание корейской конфедерации, но Южную Корею потряс политический кризис, закончившийся военным переворотом, в результате которого к власти пришел генерал Пак Чжон Хи. Несмотря на ущемления демократических свобод, Южная Корея с того времени делает мощный рывок в экономике, переориентирует стратегию своей внешней политики на установление прочных отношений с США и Японией, что стабилизирует статус-кво. КНДР тогда же подписывает договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи с СССР и КНР. В 1970–1980-е гг. между двумя государствами продолжаются как противоборство, так и выдвижение различного рода инициатив, которые могли бы принести положительные результаты в деле нормализации межкорейских отношений.

После окончания холодной войны межкорейский диалог оживился: в 1991 г. Пхеньян и Сеул возобновляют встречи на уровне премьер-министров, подписывают Соглашение о примирении, ненападении, сотрудничестве и обмене между Севером и Югом и Декларацию о безъядерном статусе Корейского полуострова. 17 сентября 1991 г. обе Кореи вступили в ООН. Однако сразу же после этого КНДР ужесточила свою внешнеполитическую линию, ей стала присуща резкая агрессивность, страна оказалась в почти полной изоляции от внешнего мира. В 1992 г. КНДР отказалась предоставить МАГАТЭ право на проведение «специальных инспекций», которые эта организация могла проводить в связи с тем, что КНДР еще в 1982 г. присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). В ответ на требования МАГАТЭ КНДР заявила о своем намерении выйти из ДНЯО и к тому же произвела испытания ракеты «НОДОНГ-1». Это зародило подозрения, что она не только разрабатывает ядерную программу, но и имеет средства доставки ядерного оружия. 21 марта 1994 г. Совет управляющих МАГАТЭ проинформировал СБ ООН, что КНДР не выполняет свои обяза-

тельства по ДНЯО. В связи с двусмысленной позицией КНР СБ не смог принять решения о наложении санкций на КНДР, после чего США заявили о намерении в одностороннем порядке ввести санкции на коллективной основе с участием Южной Кореи, Японии и некоторых других государств. О своем вероятном присоединении к режиму этих санкций заявила и Россия. В 1994 г. кризис стал приобретать ярко выраженный военный характер, так как в прессу просочились неподтвержденные сообщения о том, что администрация У. Клинтона рассматривает возможность нанесения по ядерным объектам упреждающего удара; в Южную Корею были поставлены системы ПВО «Пэтриот», а к берегам Северной Кореи направилась крупная авианосная группа американских ВМС. Одновременно США вынудили представителей КНДР возобновить в Женеве переговоры, в результате которых между КНДР и США было заключено соглашение. По нему КНДР отказывалась от военной программы, выводила из эксплуатации реактор в Йонбене, прекращала строительство двух газографитовых реакторов, а также работу объекта по переработке ядерного топлива. Кроме того, в результате этих переговоров стало ясно, что Северная Корея отказалась от попыток выйти из ДНЯО. В свою очередь, США обязались поставить в КНДР определенное количество нефти (мазута), образовать международный консорциум по достройке двух реакторов, но уже не газографитовых, а легководных, что исключает производство на них оружейного плутония, а также снять экономические и политические санкции.

Однако разразившийся в 1998 г. азиатский финансовый кризис подорвал действия консорциума. Южная Корея, которая взяла на себя обязательства покрыть основные финансовые расходы, не смогла их выполнить. Япония, отношения которой с Пхеньяном не были нормализованы, в данной ситуации заявила о неопределенности своих финансовых обязательств. США сорвали план поставок Северной Корее нефти, сроки строительства АЭС также оказались безнадежно сорваны. В результате этого в 1998 г. на Корейском полуострове начался новый виток напряженности: КНДР испытала баллистическую ракету «Тэпходонг-1». По признанию американских экспертов, такая ракета обладала всеми характеристиками баллистической; хотя она была направлена в сторону Японии, при изменении угла запуска вполне могла бы долететь до Гавайских островов или Аляски. Кроме России и Китая, голодающая Северная Корея получила возможность нанесения ракетного удара по территории США.

КНДР запланировала и последующие испытания новых версий межконтинентальной баллистической ракеты.

К счастью, ядерный «самомораторий» КНДР не был отменен, в частности, из-за усилий российской дипломатии, которая заключила в 2000 г. с КНДР новый Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве. Ситуация значительно осложнилась в 2002 г., когда во время встречи с помощником госсекретаря США Дж. Келли замминистра иностранных дел КНДР Кан Сок Чхо заявил, что Северная Корея уже несколько лет тайно разрабатывает ядерное оружие, а ЦРУ сообщило, что эта страна обладает оружейным плутонием для создания одного или двух ядерных боезарядов. Чуть позже, в январе 2003 г., обвинив США в срыве договоренностей о программах помощи КНДР, представители северокорейского режима заявили о том, что Северная Корея вновь запускает графитовые реакторы и выходит из ДНЯО.

Эти новости вызвали потрясение в Японии и Южной Корее, на них отрицательно отреагировало все мировое сообщество. Премьер Японии Д. Коидзуми сразу же подчеркнул, что отказ Пхеньяна от ядерного оружия — главное условие для переговоров о нормализации отношений с Токио, а в Сеуле президент Южной Кореи Ким Дэ Чжун заявил, что Северной Корее не следует ожидать улучшения связей с Южной Кореей и США, пока не будет решена ядерная проблема. Такое развитие ситуации поставило под вопрос и хрупкий процесс переговоров об объединении Кореи, который интенсифицировался в 2001—2002 гг.

Еще с 1994 г. Южная Корея «пробудила» программу объединения Кореи: начинает разрабатываться план создания единого корейского государства, основанного на принципах демократии, выдвигаются предложения о межкорейской встрече на высшем уровне, о четырех сторонах переговоров по формуле 2 + 2 (две Кореи, США и КНР) для выработки новой системы поддержания мира на Корейском полуострове. В 1998 г. с приходом к власти в Южной Корее президента Ким Дэ Чжуна провозглашается политика «солнечного тепла» в отношении Северной Кореи, смысл которой заключается в отделении политики от экономики и активизации на такой основе межкорейских хозяйственных связей. В ответ на это руководитель КНДР Ким Чен Ир выдвинул пять принципов консолидации корейской нации, нацеленных на оздоровление отношений между Севером и Югом. Результатом всех данных мер послужила первая историческая встреча на высшем уровне между Севером и Югом в Пхеньяне в июне 2001 г. По ее итогам была подписана «Совместная декларация Севера и Юга»,

касающаяся вопросов примирения и объединения двух Корей, а также усиления взаимодействия в экономической, социальной и культурной сферах. Ответный визит в Южную Корею руководителя КНДР Ким Чен Ира первоначально был запланирован на 2002 г., но пока не состоялся.

Перспективы межкорейского диалога и будущего объединения довольно неопределены. Сам диалог, по-видимому, все-таки будет продолжаться, однако ни глобальные тенденции в мире, ни экономическая ситуация, ни внутриполитическая в Северной Корее не способствуют форсированному объединению. Прежде всего руководство Северной Кореи не готово пойти на него, так как режиму нужно осуществлять дозированное открытие и либерализацию экономики, однако спасти существующий режим при этом можно только при минимальных внутренних политических изменениях, что не предполагает линию на преобразование системы.

Одновременно в условиях мировой экономической рецессии высокоразвитые страны (прежде всего США) сокращают импорт товаров широкого потребления, сужая рынки сбыта этих товаров, что ударяет по Южной Корее, у которой урезаются возможности финансирования процесса объединения.

В условиях регионального соперничества между США и КНР, двух самых сильных внешних сторон, влияющих на межкорейский диалог, увеличивается цена компромисса по поводу ориентации будущей единой Кореи. Положительный момент при таком развитии ситуации — «возвращение» России, которая также способна очень существенно повлиять на ситуацию в субрегионе, но только при активном и согласованном участии США и КНР, что представляется пока проблематичным.

Литература

Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: контуры безопасности / Под ред. А. Д. Воскресенского, Н. П. Малетина. — М., 2001.

АСЕАН и ведущие страны АТР: проблемы и перспективы. — М., 2002.

Внешняя политика и дипломатия стран Азиатско-Тихоокеанского региона. — М., 1998.

Воскресенский А. Д. Россия и Китай: теория и история межгосударственных отношений. — М., 1999.

Границы Китая / Под ред. В. С. Мясникова, Е. Д. Степанова. — М., 2001.

Китай в мировой политике / А. Д. Воскресенский (отв. ред.-сост.). — М., 2001.

Петровский В. Е. Азиатско-Тихоокеанские режимы безопасности после холодной войны. — М., 1998.

Торкунов А. В., Уфимцев Е. П. Корейская проблема: новый взгляд. — М., 1995.

Cohen W. East Asia at the Center. Four Thousand Years of Engagement with the World. – N. Y., 2000.
Yahooda M. The International Politics of the Asia Pacific. – L.; N. Y., 1996.
Voskressenski A. D. Russia, China and Eurasia. A Bibliographic Profile of Selected International Literature. – N. Y., 1998.

Глава 24

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЮЖНОЙ АЗИИ

В. Я. Белокреницкий

Характер региональной нестабильности

Южная Азия – региональная подсистема международных отношений, состоящая из семи государств: Индии, Пакистана, Бангладеш, Непала, Шри-Ланки, Бутана и Мальдивской республики. Она охватывает весьма компактный в географическом отношении ареал в южной полуостровной части евразийского материка с прилегающими к ней островами Индийского океана. На севере его естественными границами служат высочайшие горные цепи мира – Гималаи и Гиндукуш, а также пустынное Иранское нагорье. Известная географическая изолированность южной оконечности Евразии отразилась на ее исторической судьбе. На протяжении трех тысячелетий она являлась местом распространения своеобразной индоарийской культуры. Ее обособленность периодически нарушалась вторжениями людских масс с севера и северо-запада. Именно оттуда, главным образом, в начале прошлого тысячелетия проникло на субконтинент влияние сложившейся в пустынях Аравии иной религиозно-культурной системы – ислама. Нарушенная однородность отразилась на современной судьбе региона. Она оказалась подоплекой его геополитического раскола на две части – главную, индуистскую в своей основе, и периферийную, мусульманскую.

Главная угроза безопасности в регионе – его *хроническая нестабильность* – объясняется трениями между Индией и Пакистаном, хотя спорные аспекты имеются в отношениях Бангладеш, Непала и Шри-Ланки с Индией. Между тем этнический и культурный фундаменты обоих государств существенно совпада-

ют. Этнолингвистические границы не определяют рубежи между ними, а пролегают по их территории. Индия в этом плане распадается на индоарийский север, дравидский юг и тибето-бирманский северо-восток, а Пакистан — на индоарийский восток и иранский запад. Однако язык повседневного общения на Южноазиатском субконтиненте явно не играет преимущественной роли в процессах национальной консолидации. Решающее значение имеют религия, а также история, тесно связанная с борьбой сил, олицетворяющих индуизм и ислам.

Более чем полувековое существование южноазиатской подсистемы международных отношений было отмечено значительной напряженностью в отношениях между Индией и Пакистаном. Четыре раза — в 1947—1948, 1965, 1971 и 1999 гг. — между ними происходили вооруженные конфликты. Война 1971 г. завершилась новым разделом на субконтиненте — образованием на месте восточной провинции Пакистана независимого государства Бангладеш. Последующие два десятилетия отличались в целом неровными отношениями, взаимными обвинениями в поощрении экстремистских и сепаратистских сил, а также контробвинениями в нарушении гражданских прав и подавлении движений за национальное самоопределение. Кроме того, имели место пограничные столкновения и кризисные ситуации, когда стороны, казалось, стояли на грани полномасштабной войны. Однако обе страны проявляли значительную дипломатическую активность, направленную на разрешение сложных проблем в двусторонних контактах и создание системы многостороннего сотрудничества в рамках южноазиатского региона.

Десятилетие 1990-х гг. и начало нынешнего века отличались сохранением элементов конфликта и компромисса в индийско-пакистанских отношениях. На передний план в этот период вышла проблема обретения обоими государствами ядерного оружия и средств его доставки. В 1998 г. Индия и Пакистан превратились, по существу, в ядерные державы: сначала Индия, а за ней Пакистан провели серии подземных испытаний боевых устройств этого типа. Они также продвинулись в области производства ракет средней и меньшей дальности.

Перспектива ядерного конфликта обеспокоила общественность как в южноазиатских странах, так и за их пределами. Проблема региональной безопасности приобрела новые ракурсы и размеры. Из коллизии локального масштаба она превратилась в одну из глобальных.

В чем суть разделяющих две страны споров и насколько реальна угроза военного и ядерного противостояния? Исследование этих ключевых вопросов отличается сложностью и многоплановостью. Рассмотрим сначала разногласия по поводу Кашмира, остающегося главным раздражителем в двусторонних отношениях Индии и Пакистана.

Кашмирская проблема

Возникновение кашмирского вопроса относится к 1947 г., когда происходил спешный уход британских колонизаторов из Индии. План предоставления ей независимости после продолжительного и трудного политического торга приобрел форму образования двух доминионов (впоследствии республик) — Индийского союза и Пакистана. Создание последнего как страны, где мусульмане составляют большинство населения, было осуществлено в основном путем отделения трех провинций (Синда, Северо-западной пограничной, Белуджистана) и раздела двух других — Пенджаба и Бенгалии.

Свыше трети территории колониального Индостана, где проживала пятая часть его жителей, принадлежало индийским княжествам. В соответствии с планом предоставления Индии независимости им было дано время для выбора, к какому из двух доминионов присоединиться и на каких условиях.

Крупнейшим по территории (более 200 тыс. кв. км) и значительным по населению (4 млн человек) было высокогорное княжество Джамму и Кашмир на севере субконтинента. Его правителем был индус. Три четверти населения составляли мусульмане, но лидер наиболее влиятельной партии — Национальная конференция — шейх Абдулла стремился к самостоятельности Кашмира в рамках Индийского союза. Оба эти обстоятельства предопределили судьбу княжества — основная его часть вошла в состав Индии, образовав там единственный штат с преимущественно мусульманским населением.

Пакистан, однако, не смирился с таким положением. Локальную войну, которую он начал осенью 1947 г., сопровождала активность международных посредников в лице Комиссии ООН по Индии и Пакистану. По завершении конфликта в начале 1949 г. ООН пыталась содействовать проведению в бывшем княжестве референдума. Однако эти усилия ни к чему не привели, поскольку к середине 1950-х гг. Индия отказалась рассматривать его в качестве инструмента решения спорного вопроса.

Результатом первого кашмирского конфликта 1947—1948 гг. был раздел Джамму и Кашмира. Под контроль Пакистана попала его северо-западная часть, имеющая стратегически важное значение (на стыке Бадахшана, Памира и Синьцзяна). Районы под юрисдикцией Пакистана в политико-административном отношении состоят из «Азад (т. е. свободного) Кашмира», обладающего значительной внутренней автономией, и «северных территорий» с центром в Гилгите, управляемых из федерального центра, при признании временного, с международно-правовой точки зрения окончательно не установленного статуса обеих областей, как и всего Джамму и Кашмира.

В 1965 г., спустя 12 лет после окончания первой, происходит вторая индийско-пакистанская война из-за Кашмира. Ее инициатором снова выступил Пакистан, чье руководство надеялось на восстание кашмирцев, которому должны были помочь переправленные через линию прекращения огня группы диверсантов. Конфликт в Кашмире, развязанный в первых числах августа, Индия в начале сентября перенесла за его пределы, перейдя границу и атаковав пакистанские силы на их территории. Спустя три недели боевые действия прекратились, не выявив существенного преимущества ни одной из сторон.

Ввиду того что попытка решить кашмирскую проблему военным путем Пакистану не удалась, ему пришлось пойти на отказ от силовых методов, что отразилось в договоренностях, достигнутых при посредничестве СССР в Ташкенте в январе 1966 г.

Через шесть лет, в ходе войны в декабре 1971 г., Пакистан уже оборонялся от наступающих индийских частей и уступил в Кашмире некоторые стратегически важные участки (перевал Хаджи-Пир, высоты в секторах Тиртхал и Каргил). Соглашение, подписанное Индией и Пакистаном в Симле в июле 1972 г., закрепляло новую линию контроля. Другой уступкой, на которую пошел Исламабад при его подписании, было согласие решать спорные вопросы на двусторонней основе, что, по мнению индийской стороны, перечеркивало принятые в свое время резолюции ООН о проведении референдума в Джамму и Кашмире.

Пакистанская сторона оставила, впрочем, лазейку для себя, включив в текст Соглашения оговорку о решении споров любыми иными способами по взаимному согласию. Вплоть до начала 1980-х гг. она не будировала обсуждение кашмирской темы на международной сцене. К этому не располагала и внутренняя ситуация в индийском штате, где с 1975 г. по 1982 г. у власти находилось правительство во главе с признанным лидером шейхом

Абдуллой. После его смерти усилилась политическая напряженность в штате, и Пакистан вновь обратился к мировой общественности за поддержкой. К трениям с Индией по этому поводу с 1984 г. добавилась проблема контроля за ледником Сиачин, расположенным к северу от линии контроля в Кашмире. Отсутствие там демаркации вызвало споры о принадлежности подступов к леднику, периодически завершавшиеся стычками между индийскими и пакистанскими частями.

Политический кризис в штате Джамму и Кашмир усилился после проведенных с грубыми нарушениями местных выборов 1987 г. Общеиндийское голосование 1989 г. принесло значительный успех силам индусского национализма и осложнило межобщинные отношения в Кашмире. Охватившие долину Кашмира с конца 1989 г. массовые оппозиционные выступления были жестко подавлены властями штата и введенными в него регулярными войсками.

С рубежа 1980—1990-х гг. начался второй крупный этап в кашмирской драме. Он отличается от первого «отягощенностью» фактором *исламского радикализма*. Причины перемен связаны с подъемом исламизма на Арабском Востоке, в Пакистане и Афганистане. Из последнего в Кашмир после 1989 г. перебрались тысячи участников «джихада» (священной войны), в основном кашмирцев по происхождению, но также пакистанцев, арабов и др. Они способствовали ужесточению характера антиправительственных выступлений, придали им форму диверсионно-террористической активности.

Осложнение ситуации в штате Джамму и Кашмир, прежде всего в центральной для него Кашмирской долине, отрицательно сказалось на отношениях между Индией и Пакистаном. Дели обвинил Исламабад в засылке экстремистов, а тот выступил с заявлениями о попрании прав человека и ограничении гражданских свобод. Пропагандистская война могла, вероятно, перерасти в вооруженный конфликт уже весной 1990 г., но опасность такого развития событий удалось тогда отвести.

За этим кризисом в двусторонних отношениях последовали другие. В мае — июне 1999 г. произошел вооруженный конфликт между регулярными частями двух стран на севере Кашмира (индийцы обнаружили на своей стороне от линии контроля в секторе Каргил группировку пакистанской армии). В ходе боев с применением авиации и тяжелой артиллерии погибли с обеих сторон более 1 тыс. военнослужащих. Контрудар индийских частей заставил пакистанцев, действовавших под прикрытием аргумен-

тов о помощи кашмирским моджахедам (борцам за веру), оставить занятые ими позиции.

Присоединение Пакистана после терактов 11 сентября 2001 г. к международной антитеррористической кампании, его отказ от поддержки исламистского афганского режима талибов («талиб» — ищущий истинное знание) не помогли улучшить пакистано-индийские взаимоотношения. Более того, после нападения боевиков-исламистов на здание парламента в Дели в декабре 2001 г. индийское правительство приняло решение о значительном усилении группировки войск у пакистанской границы.

Ситуация не переломилась и после запрета деятельности полудюжины экстремистских организаций, который президент Пакистана генерал П. Мушарраф ввел в январе 2002 г. Индия продолжала обвинять пакистанские власти в тайном пособничестве террористам, и в мае — июне после серии новых терактов отношения между двумя странами обострились до предела. Индия привела в боевую готовность сосредоточенную вдоль пакистанских границ более чем полумиллионную армейскую группировку. Пакистан принял ответные меры, изготовившись для отпора, но конфликт удалось предотвратить. Произошло это во многом благодаря усилиям членов международного сообщества, в частности России.

На протяжении 13 последних лет на территории Кашмира продолжается ожесточенная диверсионно-террористическая борьба, в которой, согласно индийским данным, погибли 37 тыс. человек. Главными ее организаторами выступает ряд групп, имеющих лагеря и базы подготовки в Пакистане, преимущественно в контролируемой им части бывшего княжества Джамму и Кашмир. Среди них выделяются «Хизб-уль-моджахедин» (Партия борцов за веру), «Харкат-уль-моджахедин» (Движение борцов за веру), «Джайиш-и-Мухаммад» (Армия пророка) и «Лашкар-и-Тайиба» (Ополчение чистых). Все они, а также ряд других групп входят в Объединенный фронт джихада.

Политическую оппозицию в штате возглавляет другое объединение — «Всепартийная свободная (хурриет) конференция». Индийские власти позволяют ей функционировать и пытаются найти компромисс с ее умеренными представителями (особенно активно — с конца 2000 г.). Камнем преткновения является требование кашмирской оппозиции привлечь Пакистан к переговорному процессу.

Кашмирская проблема, таким образом, оказывается как причиной, так и следствием тупика в двусторонних взаимоотноше-

ниях. При этом Индия настаивает на необходимости добиться общего их потепления, и уже на этой базе решать спорные вопросы, включая кашмирский. Пакистан же ставит на первое место Кашмир и в зависимость от него дальнейшее развитие двусторонних связей.

Помимо Кашмира, индийско-пакистанские контакты с середины 1960-х гг. стал осложнять еще один конфликт интересов. Речь идет о соревновании в сфере ядерного вооружения и производства ракет.

Ядерное оружие на субконтиненте

Известно, что появление ядерного оружия было с тревогой и осуждением воспринято лидерами национально-освободительного движения в Индии. Махатма Ганди был потрясен взрывами над Хиросимой и Нагасаки и заявил о решимости бороться за международный запрет применения ядерного оружия. Дж. Неру в качестве первого премьер-министра независимой Индии продолжил линию Ганди и выступил с инициативой всеобщего ядерного разоружения, запрета испытаний и приостановки производства расщепляющихся материалов. В 1957 г. он выразил уверенность, что Индия в будущем ни при каких обстоятельствах не использует атомную энергию в целях разрушения. В 1965 г. Индия предложила заключить Договор о запрете на распространение ядерного оружия, в 1982 г. она представила на специальной сессии ООН Программу по разоружению, а в 1988 г. — План действий по созданию мирового порядка, свободного от ядерного оружия и насилия. Наконец, в 1993 г. Индия, наряду с другими странами, вынесла на рассмотрение ООН резолюцию, призывающую к скорейшему полному запрету на производство материалов для боевых ядерных устройств. При этом она во всех случаях исходила из желательности только мирного использования атомной энергии и подчеркивала необходимость полного равноправия всех членов мирового сообщества в вопросах, касающихся ядерного оружия.

Именно этот последний принцип придал оттенок двойственности ядерной политике Индии. Она отказалась присоединиться к заключенному в 1968 г. Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) на том основании, что он дискриминационен по отношению к не имеющим его странам и устанавливает международный режим, закрепляющий деление на ядерные и неядерные государства. После продления в 1995 г. ДНЯО на неогра-

ниченный срок Индия (вместе с Пакистаном) оказалась за его пределами. Представители Дели активно участвовали в работе по выработке Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), но Индия в 1996 г. не захотела присоединиться к нему, настаивая на принятии ядерными державами обязательств ликвидировать оружие в согласованные сроки.

Такая позиция Дели вызвала за рубежами Индии непонимание и разочарование. Тем более что речь шла об отношении к запрету на проведение ядерных испытаний страны, уже долго относившейся к категории «пороговых», т. е. способных производить атомное оружие и перешагнуть через «ядерный порог».

Развитие атомной энергетики в Индии началось в 1948 г. с создания соответствующей государственной комиссии и научно-исследовательского центра в Тромбее. Там в середине 1950-х гг. установили канадский реактор на тяжелой воде, а в начале следующего десятилетия — собственную установку по переработке плутония. В 1963 г. вступает в действие построенная с помощью США первая индийская атомная электростанция в Тарапуре. Проведенные в 1964—1967 гг. Китаем ядерные испытания воспринимались в Индии особенно болезненно после поражения в пограничной войне с ним в 1962 г. Они подтолкнули индийское руководство к поиску контрмер, и в 1974 г. Дели провел свое испытание ядерного устройства, как было объявлено, «в мирных целях». В конце того же десятилетия правительство Индии заявило об отказе развивать военную ядерную программу, но это не остановило процесс нуклеаризации региона.

Как по закону цепной реакции, в начале 1970-х гг. в ядерную гонку вступает Пакистан. К работе по использованию атомной энергии в мирных целях приступили там в 1950-е гг. при содействии США. В 1969 г. завершается осуществленное с помощью Канады строительство первой атомной электростанции близ Карачи. «Прорыв к бомбе» происходил в Пакистане на значительно более узкой, по сравнению с индийской, научно-технической базе, путем контрабандного «заимствования» технологий. Но уже в начале 1980-х гг. Пакистан становится обладателем ядерного потенциала. В конце десятилетия его официальные представители открыто заявляли, что необходимо лишь «политическое решение», чтобы собрать и испытать бомбу.

Цепная реакция продолжала действовать. Индия, опираясь на свои силы, форсирует ядерные разработки и накопление оружейного плутония. К середине 1990-х гг., по оценкам международных экспертов, она могла произвести до 35—50 ядерных боезя-

рядов. На тот момент Пакистан имел возможность сделать 15–25 ядерных устройств.

Пакистанская ядерная программа с первых шагов находилась под пристальным вниманием США. В 1970-е гг. их, главным образом, беспокоила вероятность появления в Пакистане «исламской бомбы», которая могла бы быть использована против Израиля. В дальнейшем акцент озабоченности сместился на ситуацию в регионе. Индия к тому времени в значительной степени избавилась от прямой экономической зависимости от США (благодаря решению продовольственной проблемы), и возможности Вашингтона воздействовать на нее были ограниченными. С Пакистаном у США в 1980-е гг. установились отношения взаимозависимости из-за войны в Афганистане, и американцам пришлось длительное время мириться с тем, что военное правительство генерала М. Зия-уль-Хака продолжало работы по созданию бомбы. Конгресс США в 1985 г. принял поправку сенатора Л. Пресслера к закону о предоставлении помощи иностранным государствам, требующую от президента ежегодно подтверждать, что Пакистан не проводит работ в ядерной области. Пока в Афганистане сохранялось советское военное присутствие, президент давал такие заверения. Осенью 1990 г. его отказ сделать это привел к приостановлению военно-экономической помощи Исламабаду. В течение почти всего десятилетия Пакистан был лишен возможности закупать боевую технику в США. Замороженными оказались, в частности, поставки 60 самолетов F-16, способных нести ядерное оружие. Однако все эти проблемы не остановили усилий Пакистана по его созданию. Решение США, кроме того, содействовало повышенному вниманию пакистанских военных к ракетам как носителям ядерных боезарядов. Первых успехов в ракетной области Пакистан добился в середине 1990-х гг., когда успешно испытал ракету «Хатф» с радиусом действия до 200–300 км. В апреле 1998 г. Исламабад объявил о новом успехе – испытании ракеты «Гхори» среднего радиуса действия (до 1500 км).

Между тем ситуация в Индии складывалась в 1990-е гг. благоприятно для сторонников решительных действий по превращению страны в признанную всеми мировую державу, обладающую, среди прочего, ядерным потенциалом. Еще в конце 1995 г. правительство Нарасимха Рао распорядилось готовиться к проведению ядерных испытаний, но в связи с тем, что сведения об этом просочились в печать и вызвали негативную реакцию в мире, оно в последний момент отказалось от такого намерения.

Господствующие общественные настроения в Индии позволили влиятельной «Бхаратия джаната парти» (Индийской народной партии) выдвинуть в ходе предвыборной кампании 1998 г. лозунг превращения Индии в ядерную державу. Возглавив в марте 1998 г. коалиционное правительство, руководство БДП уже в мае выполнило обещание, проведя пять подземных взрывов ядерных устройств. Индия фактически вошла в число ядерных держав. К этому надо добавить ее сильно возросший военный потенциал. По мощи вооруженных сил она находится на четвертом месте в мире, уступая лишь США, России и Китаю. За два последних десятилетия существенно возрос потенциал ее бронетанковых, военно-морских и военно-воздушных сил. Индия превосходит Пакистан по этим показателям в два-три раза, имея перед ним естественные военно-тактические преимущества (большую глубину обороны).

Немалых успехов добилась Индия в *научно-технической* области. Одна ее составляющая — это ядерная энергетика (создаваемая не без участия ряда иностранных партнеров, среди которых Россия), а другая — ракетно-космическая сфера. Выход в космос с помощью СССР индийского космонавта в 1984 г., запуски спутников Земли в исследовательских и коммерческих целях осуществлялись вместе с усилиями сконструировать свои баллистические ракеты. Первые, правда, не слишком удачные, испытания ракеты средней дальности «Агни» прошли еще в 1994 г. Более успешно развивалась программа строительства тактических ракет «Притхви» (с радиусом действия до 200—250 км). К 1997 г. они были поставлены на боевое дежурство вдоль границ с Пакистаном. Наконец в марте 1999 г. Индия осуществила удачный запуск ракеты «Агни», а в последующие годы — еще ряд успешных экспериментов.

На индийские ядерные испытания Пакистан после двухнедельной паузы ответил серией из шести подземных ядерных взрывов. Он также де-факто стал ядерной державой. Проигрывая Индии по всем другим военно-тактическим показателям, Пакистан сохраняет определенный паритет в ракетной области. В подтверждение этого Исламабад вскоре после запуска «Агни» в 1999 г. провел еще одно успешное испытание ракеты «Гхори», а в 2002 г. — серию пробных запусков этой и другой ракеты «Шахин». В отличие от индийской, пакистанская программа строительства ракет считается в конструктивно-техническом отношении несамостоятельной, базирующейся на использовании образцов ракет, ввезенных из Китая и Северной Кореи.

Гонка вооружений на субконтиненте, отягощенная соперничеством в области ракетно-ядерных военных технологий (Индия, по последним данным, имеет до 90 ядерных боеголовок, а Пакистан – до 50), представляет собой теоретически угрозу региональной и глобальной безопасности. Впрочем, нельзя не отметить и возможное сдерживающее воздействие факта обладания ядерным оружием. Исторический опыт свидетельствует, что при определенных условиях крайне разрушительное оружие способно снижать риск военного противостояния, хотя никаких гарантий на сей счет история не дает, а масштабы жертв при применении оружия массового уничтожения возрастают на несколько порядков.

Региональное сотрудничество: достижения и ограничители

Возникновение организации сотрудничества стран Южной Азии относится ко второму крупному этапу существования региональной подсистемы международных отношений, наступившему после индийско-пакистанской войны 1971 г. и образования Бангладеш. Усложнение структуры региона, ее преобразование из преимущественно бинарной в множественную, хотя и с сохранением ведущей линии взаимодействия по оси Индия – Пакистан, создало предпосылки для появления организации сотрудничества в рамках Южной Азии. Наибольшую заинтересованность в ней проявили руководители малых и средних государств. Они опасались односторонней зависимости от Индии, сложившейся вполне объективно, вследствие несопоставимости людского потенциала, географических реалий, экономических и геополитических масштабов.

Впервые о желательности многосторонних консультаций и взаимодействия заговорил в 1977 г. король Непала Бирендра. Этот шаг не имел последствий, но в 1979 г. с похожей инициативой выступил президент Бангладеш генерал Зияур Рахман. Именно его считают «крестным отцом» Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии, известной под названием СААРК (*South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC*).

В апреле 1981 г. в столице Шри-Ланки Коломбо состоялась первая встреча секретарей по иностранным делам (т. е. первых заместителей министра) семи государств региона. На ней были согласованы области сотрудничества, главным образом экономического, и утвержден принцип консенсуса при принятии реше-

ний. Потребовались еще четыре года дипломатической работы до того, как в Дакке (Бангладеш) в декабре 1985 г. удалось провести первую конференцию на высшем уровне. Число областей для сотрудничества и соответствующих комитетов по его развитию достигло семи. Речь шла прежде всего об обмене информацией и опытом в осуществлении проектов в сельскохозяйственной сфере, образовании и здравоохранении, науке и технике, а также о принятии конкретных мер по установлению гуманитарных контактов, развитию почтовой и телекоммуникационной связи. Было утверждено создание Совета министров (иностранных дел) и Секретариата СААРК со штаб-квартирой в столице Непала Катманду. Вопросы двусторонних отношений исключались из повестки дня организации, их обсуждение могло происходить только неофициально, как говорят, «на обочине» официальных многосторонних переговоров.

Последующую деятельность СААРК можно разделить на четыре периода: 1985—1988 гг., 1989—1992 гг., 1993—1998 гг. и с 1999 г. по настоящее время. В первый из них удавалось в основном выполнять намеченную в Дакке программу действий и довольно строго соблюдать регламент встреч и консультаций. Конференции на высшем уровне состоялись в 1986 г. в Катманду, в 1987 г. — в Бангалоре (Индия), а в 1988 г. — в Исламабаде.

Четвертый саммит в столице Пакистана, казалось, мог стать началом нового этапа сотрудничества в регионе, учитывая, что он проходил в атмосфере ожиданий существенных положительных сдвигов в индийско-пакистанских отношениях. Однако этим надеждам не суждено было сбыться из-за вышеупомянутого обострения обстановки в Кашмире.

Сказались и сложности в индийско-ланкийских связях. К 1989 г. правительство Шри-Ланки убедилось в бесперспективности дальнейшего пребывания индийских войск на своей территории (они были введены туда для урегулирования проблемы тамильского экстремизма и сепаратизма по соглашению 1987 г.). Задержки с выполнением требования Коломбо об их эвакуации привели к напряженности в отношениях между ним и Дели. Пятый саммит СААРК 1990 г. из Коломбо перенесли в Мале (столицу Мальдивской республики), а шестой превратился лишь в формальную однодневную встречу в столице Шри-Ланки в июле 1991 г.

Наступившая пауза в деятельности СААРК продолжалась и дальше. Индуистско-мусульманские столкновения в Индии, спровоцированные разрушением мечети Бабура в г. Айодхья в

декабре 1992 г., отрицательно сказались более всего на индийско-бангладешских связях и привели к отсрочке в созыве намеченного на конец того года саммита в Дакке.

Состоявшаяся в апреле 1993 г. седьмая конференция на высшем уровне положила начало более благоприятному этапу существования СААРК. Вплоть до 1998 г. незапланированные перебои с созывами встреч на высшем уровне не наблюдались. Проводились регулярные встречи министров иностранных дел. Улучшению климата способствовало то обстоятельство, что в 1996 г. правительствам Индии и Бангладеш удалось разрешить водную проблему, возникшую в связи с сооружением Индией плотины Фаракка на одном из главных рукавов в дельте реки Ганг.

Урегулирование долгое время осложнявшего индийско-бангладешские отношения спора позволило Дели развернуть свою региональную дипломатию в сторону восточных и южных соседей по региону. В этом состояла одна из целей «доктрины Гуджрала», названной так по имени выдвинувшего ее министра иностранных дел Индии. Доктрина официально предусматривала усилия по укреплению отношений со всеми странами региона, включая Пакистан, и уделяла большое внимание многосторонним связям в рамках СААРК. Однако некоторые ее особенности, такие как упор на взаимодействие в более узком составе четырех государств (Индия — Бангладеш — Непал — Бутан), выявляли желание отстраниться от Пакистана, поскольку на пути расширения сотрудничества с его участием стояла нерешенная проблема Кашмира.

Индийская дипломатия в тот период и в дальнейшем особое внимание уделяла налаживанию контактов со странами АСЕАН и всего Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) в рамках политики «смотри на Восток». В 1996 г. Индия стала полноправным участником Регионального форума АСЕАН по безопасности, а в 2002 г. состоялась первая встреча на высшем уровне в формате «Индия — АСЕАН».

Особый интерес Дели привлекает внешнеполитическая ориентация Мьянмы (Бирмы), поскольку эта страна служит своего рода буфером между ней и Китаем. По традиционным геополитическим соображениям («сосед моего соседа») Дели проявляет также неизменный интерес к событиям в Афганистане. В период правления талибов Индия поддержала их противников — Северный альянс. С приходом к власти в Кабуле в 2001 г. новой адми-

нистрации она приступила к выполнению программы помощи в восстановлении афганской экономики.

При всей значимости западного и северо-западного направлений региональной внешней политики Индии наиболее существенным для нее новым моментом можно считать тяготение в сторону АТР. Свидетельством того, помимо уже отмеченных шагов, служит заключение Индией в 1995 г. Бангкокского соглашения, призванного способствовать торговле между ней и Бангладеш, Шри-Ланкой, Республикой Корея, Таиландом, Лаосом. В конце 1998 г. в столице Бангладеш Дхаке (Дакке) объявили о создании организации по экономическому сотрудничеству, состоящей из пяти стран — Бангладеш, Индии, Мьянмы, Шри-Ланки и Таиланда (БИМСТЭК).

Дрейф Индии в сторону ЮВА и Тихого океана не остался незамеченным в Пакистане. Он также принял меры к укреплению связей со странами АСЕАН, делая акцент на отношениях с мусульманской Малайзией. Исламабад, кроме того, постарался «уравновесить» дипломатические инициативы Индии усилением *исламского вектора* своей внешней политики. К нему относят активное участие в Организации Исламская конференция, ориентацию на Саудовскую Аравию и другие арабские страны Ближнего Востока, а также на Иран и Турцию. Действуя в унисон с двумя последними странами, Пакистан попытался вдохнуть жизнь в Организацию экономического сотрудничества, в которую с 1992 г. входят Афганистан и шесть новых государств постсоветского пространства. В конце 1990-х гг. появился новый проект — регулярные встречи руководителей восьми крупнейших мусульманских стран мира. Пакистан (наряду с Бангладеш) принимает активное участие в деятельности, главным образом пока декларативно-совещательной, «мусульманской восьмерки».

Особо надо сказать о связях Пакистана с Афганистаном. Две эти страны соединены исторически, географически и этнически. С конца 1970-х гг. Афганистан превратился для Исламабада в зону борьбы за влияние и источник обратного воздействия, в основном сугубо негативного свойства (проблемы беженцев, торговли огнестрельным оружием и наркотиками).

Возвращаясь к СААРК, следует заметить, что наиболее продуктивным можно считать девятый саммит, состоявшийся на Мальдивах в мае 1997 г. Региональная организация к тому времени приобрела довольно четкие формы. Число технических комитетов СААРК по сотрудничеству в различных областях достигло 14. В центре внимания оказался комплекс вопросов, свя-

занных с повышением уровня и качества жизни населения, развитием сельского хозяйства и сельских районов вообще, а также телекоммуникаций и транспорта, науки и техники, культуры, туризма и спорта. Все эти проблемы до некоторой степени периферийны для государств и в то же время существенны с общественной точки зрения. Помимо пропагандистских и эмоциональных результатов, удалось добиться некоторых (правда, весьма скромных) материальных целей. Ассоциация финансировала работу туберкулезного института в Катманду, у нее имелся фонд региональных проектов с уставным капиталом в 5 млн долл., проводилась работа по подготовке кадров в сферах здравоохранения, сельского хозяйства и т. п.

Десятая встреча проходила в Коломбо в июле 1998 г. уже после проведения ядерных испытаний Индией и Пакистаном. Личное общение премьер-министров двух стран не принесло заметных результатов, но подготовило почву для кратковременного потепления, наступившего в начале 1999 г. Тогда индийский премьер А. Б. Ваджпаи совершил автобусную поездку в пакистанский город Лахор и подписал там с главой правительства страны Н. Шарифом ориентированную на доверие и сотрудничество Лахорскую декларацию.

Однако после Каргильского конфликта и военного переворота в Пакистане в октябре 1999 г. произошло сильное охлаждение индийско-пакистанских отношений, и региональная кооперация оказалась в состоянии хронического кризиса. Следующий саммит, намеченный на декабрь 1999 г., не состоялся из-за нежелания Индии садиться за стол переговоров с «узурпатором власти» в Пакистане и человеком, ответственным, по мнению индийцев, за Каргильский конфликт, генералом П. Мушаррафом. Лишь в январе 2002 г., уже после того как последний совершил поездку в Индию и провел там безрезультатные переговоры с Ваджпаи, в Катманду состоялась одиннадцатая встреча в верхах. В том же году прошли две конференции на министерском уровне. Однако намеченный на январь 2003 г. двенадцатый саммит в Исламабаде отменили, перенеся его на начало следующего года.

Помимо политических причин, слабость ассоциации объясняют базовые экономические факторы. Главный из них — низкая взаимодополняемость экономик, преобладание сельского хозяйства и промышленности по обработке сельхозсырья. Модель импортозамещающей индустриализации, по которой шло развитие по существу всех национально-страновых комплексов региона, обусловила воспроизводство их однородности и изолированно-

сти друг от друга. Сходство набора полезных ископаемых также не способствовало широкому товарообмену.

Неудивительно поэтому, что региональный торговый оборот на протяжении первых постколониальных десятилетий имел тенденцию к снижению. В 1970 г. он составил лишь 3% от общего объема торговли стран региона, увеличившись во второй половине 1990-х гг. до 4—5%. К этому надо добавить значительные размеры контрабандной торговли, особенно между Индией и Пакистаном, в относительно спокойные для двусторонних отношений периоды. Официально основная доля торговли Непала и подавляющая часть оборота Бутана замыкается на Индию. Непал, Бутан, Мальдивы и Шри-Ланка пользуются режимом свободной торговли с ней. Отсутствие тарифных и количественных ограничений на торговлю выгодно более сильной индийской экономике и экспортерам экзотических товаров из малых стран. Иначе обстоит дело с Бангладеш и Пакистаном. В обоих государствах имеются отрасли, производящие потребительские товары одного типа с теми, что в неизмеримо большем количестве изготовляют в Индии. Экономия затрат вследствие более крупных масштабов производства делает индийские товары относительно более конкурентоспособными. Поэтому власти Пакистана и Бангладеш опасаются тяжелых последствий ввоза индийской продукции для своих производителей.

Не случайно (главным образом по инициативе Индии) наиболее широковещательным из сотрудничества в рамках СААРК является проект создания общего регионального рынка. В апреле 1993 г. на саммите в Дакке было одобрено рамочное Соглашение стран Южной Азии о торговых преференциях (САПТА). Представленное общественности как шаг в направлении формирования «Южноазиатского общего рынка», оно на деле мало что меняло в торговых взаимоотношениях государств региона. Длительный процесс ратификации этого соглашения странами-участницами и узость сектора торговли, на который оно реально воздействует, привели к переключению внимания на другой, еще более амбициозный план образования в Южной Азии Зоны свободной торговли (САФТА). К 1998 г. были определены даже сроки ее «инаугурации» — 2001 г. Однако дальше деклараций о намерениях дело не пошло.

Для развития торговли и экономического сотрудничества между странами региона имеются серьезные объективные ограничители, но они не имеют абсолютного и неизменного характера. Так, за последние десятилетия сложился определенный

перепад в уровне технико-экономической развитости Индии и соседних с ней государств. Наиболее заметных успехов она добилась в налаживании производства программного обеспечения для компьютеров, в электронике и ряде других высокотехнологичных отраслей. Увеличение разности потенциалов может со временем привести к формированию основы для органичной региональной кооперации.

Общий вывод, который можно сделать о региональном сотрудничестве, сводится к тому, что при наличии определенных возможностей оно сталкивается с рядом существенных проблем. К уже отмеченным следует добавить социально-психологический и политический климат в странах региона.

В Индии вызывает тревогу усиление позиций исламистов в Пакистане, сказавшееся на итогах парламентских выборов октября 2002 г., наряду с сохранением у внешне демократической политической системы военно-авторитарных черт. После победы осенью 2001 г. на выборах в Бангладеш Националистической партии в союзе с местными исламистами в отношениях этой страны с Индией наступило охлаждение. В Дели считают, что бангладешские власти позволяют использовать свою территорию для направленной против Индии активности сил, поддерживаемых пакистанскими спецслужбами. Возможное усиление в будущем жесткого антииндийского курса Исламабада, расширение мер по поддержке им террористов и сепаратистов в Кашмире вызовут у Индии сильную ответную реакцию с тяжелыми последствиями для регионального сотрудничества и безопасности.

В соседних с Индией странах проявляется беспокойство по поводу усиления в ней религиозно-шовинистических сил. Превращение Индии в националистическое, мощное в военно-экономическом плане государство способно осложнить обстановку в регионе и во всем мире. Противостоять ей в одиночку или даже сообща государства-соседи не могут, поэтому не исключено, что в южноазиатской подсистеме международных отношений усилятся центробежные тенденции, под вопрос будет поставлено существование сколько-нибудь реального регионального единства.

В то же время победа светских и демократических сил в Индии или укрепление умеренно-националистических тенденций в политике ныне правящей коалиции создаст условия для расширения регионального взаимодействия. На базе последнего возможно формирование «мягкого объединения» стран вокруг Ин-

дии при сохранении определенной дистанции в отношениях с ней в виде ориентации на внерегиональные державы и различные по составу участников торговые блоки и сообщества государств.

Литература

Белокреницкий В. Я., Москаленко В. Н., Шаумян Т. Л. Южная Азия в мировой политике. – М., 2003.
Ваджпаи А. Б. Индия на пути в будущее. – М., 2001.
Лукев С. И. Дипломатия в Южной Азии. – М., 1993.
Шаумян Т. Л. Кто и почему воюет в Кашмире? – М., 1999.
Южная Азия: конфликты и геополитика / В. Я. Белокреницкий (отв. ред.). – М., 1999.

Buzan B., Rizvi G. South Asian Insecurity and the Great Powers. – N.Y., 1986.
Cirincione J. Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. – Washington, D.C., 2002.
Democratic Peace: The Foreign Policy Implications. M. L. Sondhi (ed.). – New Delhi, 2000.
Ganguly S. Conflict Unending: India-Pakistan Tensions since 1947. – N. Y.; Washington, D. C., 2001.

Глава 25

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА БЛИЖНЕМ И СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ

И. Д. Звягельская

Традиционно Ближний и Средний Восток благодаря геостратегической значимости и большим запасам энергетических ресурсов – один из приоритетов в системе международных отношений, которые в начале XXI в. воспринимаются сквозь призму новых угроз, вызревших в этом регионе. Террористические атаки на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г. обозначили качественно новый вызов самой мощной державе планеты и сложившемуся мировому порядку в целом. Внимание человечества после этого приковано к мусульманскому миру, переживающему тяжелый период нарастания социально-экономических проблем, кризиса светского национализма, политических разочарований, усиления влияния политического ислама и радикализации общества.

Вместе с тем вызов, исходящий от современных террористов, не имеет прямого отношения к замкнувшимся в своем национальном или этническом пространстве радикальным исламистским движениям, использующим вооруженные методы. Их цели, как правило, сводятся к борьбе против конкретных режимов, за власть и контроль над ресурсами, путь к которым для них лежит через утверждение «исламского» социально-политического порядка. Глобализация породила на периферии мусульманского мира особые самодостаточные террористические организации, финансирование и деятельность которых реализуются не на национальном, а на международном уровне. Не случайно колыбелью такой глобальной сети стал Афганистан с разрушенной и деградировавшей государственностью. Именно здесь стало возможным реализованное «Аль-Каидой» сочетание технических достижений современности, обеспечивающих мобильность и профессиональную подготовку исламских «солдат удачи», с ценностями мусульманской средневековой окраины.

На Ближнем Востоке исламские экстремисты легко находят последователей, поскольку как раз здесь очень ярко выражено «противостояние сил Запада мусульманам». Под ним исламисты прежде всего подразумевают обостренный палестино-израильский конфликт, в котором Израиль олицетворяет западный форпост, и ситуацию в Ираке, долгое время жившем в условиях жестких экономических санкций, регулярно подвергавшемся ранее бомбардировкам США и Великобритании, а позже ставшем целью военного удара коалиции.

С учетом этих обстоятельств в материале специальное внимание уделено рассмотрению динамики конфликтных ситуаций, вокруг которых на современном этапе формируется весь комплекс международных отношений на Ближнем и Среднем Востоке.

Палестино-израильский конфликт

Для современного состояния палестино-израильских отношений характерно острое военно-политическое противостояние. Новая интифада отличается от предыдущего опыта палестинского сопротивления (1987—1992) особым размахом террористических действий, направленных против израильских граждан не только на оккупированных землях, но и на территории собственно Израиля. В ответ лидеры данного государства санкционируют масштабные военные операции на Западном берегу и в Газе, возводят защитную стену и отказываются иметь дело с Я. Арафатом

как с партнером по переговорам, обвиняя его в поддержке террористов.

Развитие событий накануне палестинского восстания, казалось, открывало возможности для политического прорыва. В результате майских выборов 1999 г. премьер-министром Израиля стал лидер социалистической партии «Авода» Э. Барак, намеревавшийся активизировать переговорный процесс с палестинцами и наверстать время, упущенное его предшественником Б. Нетаньяху, представителем правого блока «Ликуд». В сентябре 1999 г. стороны подписали меморандум в Шарм-эль-Шейхе, в соответствии с которым израильтяне и палестинцы должны были достичь рамочного соглашения по проблеме постоянного статуса палестинских территорий, по Иерусалиму, беженцам, поселениям, границам и т. д., с тем чтобы к сентябрю 2000 г. заключить полномасштабный мирный договор. В меморандуме устанавливались также сроки для передислокации израильских войск на палестинских территориях, которые не были выполнены ранее. К началу 2000 г. далеко не все установленные даты были соблюдены. Израильское руководство сконцентрировалось на переговорах с Сирией, полагая, что мирный договор с этой арабской страной облегчит Израилю ведение переговоров с палестинской администрацией. Кроме того, в мае 2000 г. Барак санкционировал односторонний отвод войск из Южного Ливана к международно признанной границе в рамках выполнения резолюции СБ ООН № 425. Данный шаг должен был прекратить потери, которые несли войска под ударами радикальной шиитской организации «Хезболлах», создать более благоприятную обстановку для политических контактов с правительствами Сирии и Ливана, а также при продолжении обстрелов боевиками северных районов Израиля обеспечить легитимность ответных действий. Однако Барак (как и Ш. Перес в 1995 г.) попал в политическую ловушку. Перенеся акцент с палестинской проблемы на урегулирование израильско-сирийских отношений, он не добился результатов и одновременно вызвал у палестинской стороны сильное раздражение. Арафат, озабоченный ростом числа израильских поселений и отсутствием реального продвижения на палестинском направлении, стал вновь угрожать провозглашением палестинского государства в одностороннем порядке.

Переговоры и контакты продолжались, в том числе и при американском посредничестве, но они лишь способствовали росту разочарования обеих сторон, и расписание по сентябрьскому меморандуму 1999 г. выглядело все менее реалистичным. Одно-

временно Барак и Арафат становились заложниками настроений в своих обществах. В Израиле правые возмущались планами передачи палестинцам трех поселений на границах Восточного Иерусалима, Национально-религиозная партия угрожала выйти из правительственной коалиции, а «русская» партия «Исраэль ба-Алия» явно оппонировала курсу правительства в палестинском вопросе. Параллельно в кабинете возникли трения между левой партией «Мерец» и религиозной ШАС по поводу финансирования религиозных школ. Барак оказался во главе столь шаткой коалиции, что в любой момент мог лишиться поддержки в Кнессете. Единственный способ выхода из этой ситуации, как он полагал, — соглашение об окончательном статусе палестинских территорий, которое было бы вынесено на общенациональный референдум. Прекращение конфликта гарантировало бы ему массовую поддержку в Израиле, и в таких условиях неблагоприятная расстановка сил в Кнессете уже не имела бы решающего значения. Торопиться Барака вынуждали не только внутренние, но и внешние факторы. Он надеялся на помощь президента Б. Клинтона, посредничество которого было ограничено временем — осенью 2000 г. начиналась подготовка к президентским выборам в США, способная отвлечь его от Ближнего Востока.

В то же время на Западном берегу и в Газе нарастало недовольство палестинцев политикой Арафата. На 20% снизился душевой доход по сравнению с 1993 г. (до заключения соглашений в Осло), значительно возросла безработица, свобода передвижения была ограничена, продолжалось строительство поселений, и число израильтян там удвоилось. Израильское правительство даже оказывало помощь желающим переселиться на указанные территории, им давали займы и дополнительные субсидии. В последние годы более 80% поселенцев переехали на Западный берег для повышения своего уровня жизни.

Кризис ожиданий, связанных с мирным процессом, способствовал радикализации палестинского общества, которое все менее было готово принять компромиссный вариант урегулирования с Израилем. Даже представители «Фатх» (организации Арафата) заявляли, что мирный процесс — это заговор против национальных устремлений палестинского народа.

Переговоры в Кэмп-Дэвиде при американском посредничестве в июле 2000 г. были задуманы как попытка урегулировать, наконец, палестинскую проблему. Для Клинтона, который поставил на личную вовлеченность в урегулирование на Ближнем Востоке, заключение окончательного соглашения между Израилем и пале-

стинцами имело бы важнейшие последствия. Во внешнеполитическом плане это обеспечило бы укрепление там американских позиций и продемонстрировало широту политических возможностей США. Во внутриполитическом плане — создало бы более благоприятные условия для победы на выборах кандидата от демократической партии А. Гора. Наконец, сам Клинтон, отдавший столько сил палестинскому вопросу, был бы, очевидно, не прочь войти в историю в качестве человека, внесшего огромный личный вклад в его решение: ведь он как посредник поддерживал мирный процесс, начатый в Осло. Президент США пошел на ряд неординарных шагов, таких как, например, визит в Газу в декабре 1998 г. Тогда в его присутствии Национальный совет Палестины отменил положения национальной Хартии, отрицавшие право Израиля на существование.

В Кэмп-Дэвиде израильский премьер предложил план, по которому Израиль оставлял за собой 9,5% Западного берега и брал в долгосрочную аренду еще 10% территории вдоль реки Иордан. На Западном берегу оставались два больших анклава израильских поселений с коридором, обеспечивающим их связь со страной. Израиль сохранял контроль над границами будущего палестинского государства. Судя по всему, главным камнем преткновения на том этапе стал вопрос об Иерусалиме. Барак впервые нарушил основное табу израильской политики и предложил раздел города, провозглашенного после «шестидневной войны» 1967 г. «вечной и неделимой столицей» Израиля. Арафат настаивал на полном суверенитете над Старым городом, за исключением еврейского квартала и Стены плача. Израильтяне на это не могли согласиться и предлагали более изощренные варианты суверенитета. Настоящий диалог в Кэмп-Дэвиде так и не был начат, несмотря на попытки президента Клинтона сблизить позиции сторон. Саммит завершился совместным заявлением, в котором подчеркивалась приверженность обеих сторон резолюциям ООН и их намерение избегать действий, способных предопределить исход переговоров (последнее должно было побудить Израиль снизить темпы строительства поселений, а палестинцев — не провозглашать свое государство).

Барак оказался в сложном положении. Негативная реакция правых была предсказуема и не заставила себя ждать, но нарастало разочарование среди его сторонников, полагавших, что отказ Арафата принять план, принципиально отличавшийся от предложений предшествовавших израильских лидеров, означал нежелание палестинцев урегулировать конфликт. 23 августа того

же года Бараку с трудом удалось «пережить» голосование в Кнессете по вотуму недоверия правительству. В то же время среди палестинцев и в арабском мире позиция Арафата в Кэмп-Дэвиде получила полную поддержку.

Драматизм ситуации заключался в том, что Барак и Арафат сделали все возможное для них и не были свободны в принятии решения о дальнейших шагах, хотя и ожидали их друг от друга. Более того, «окончательное урегулирование» Барака способствовало росту разочарования среди палестинцев в возможности реализации их национальных устремлений политическими средствами. То, что, с точки зрения израильтян, воспринималось как принципиальные уступки, для палестинцев означало перспективу остаться в весьма ограниченном пространстве без полного контроля над Восточным Иерусалимом и обеспечения возвращения своих беженцев.

Помимо реальных разногласий между конфликтующими сторонами, к которым в период переговоров так и не удалось подыскать ключи, имелся набор субъективных обстоятельств, очень негативно влиявших на ситуацию (нажим на палестинское руководство со стороны ряда арабских стран, отвергавших какие-либо уступки по беженцам и Восточному Иерусалиму; активность палестинских радикальных кругов, резко усилившаяся после одностороннего вывода израильских войск из Ливана в мае 2000 г., и т. д.). В среде палестинцев крепло представление о том, что Израиль понимает только язык силы. По их мнению, лишь военная сила вынудила израильтян уйти из Ливана, и можно было добиться больших уступок от Тель-Авива, если продолжать оказывать на израильтян силовой нажим.

Попытки США возродить процесс переговоров продолжались. После интенсивных раундов американской дипломатической активности были организованы встречи Клинтона с Бараком и Арафатом в Нью-Йорке в начале сентября 2000 г. 26 сентября состоялась встреча Арафата и Барака, но надежды, что после нее вновь начнутся переговоры, были разбиты новым витком насилия.

Начало интифады отсчитывалось с визита А. Шарона на Храмовую гору 28 сентября 2000 г., который стал толчком к восстанию. Показательно, что Барак сам санкционировал «мирный марш» Шарона, рассчитывая, что он укрепит позиции последнего в правом блоке «Ликуд» и подорвет влияние его оппонента Нетаньяху. На предстоящих выборах Барак предпочел бы иметь дело с Шароном в качестве соперника, полагая, что его было бы легче

победить, чем более молодого и динамичного Нетаньяху. Для палестинцев визит Шарона послужил лишь призывом к сопротивлению.

Официальные стороны продолжали контактировать, но уже на фоне набирающего обороты вооруженного противостояния. В октябре 2000 г. в Шарм-эль-Шейхе состоялась встреча в верхах, на которой присутствовали представители США, Египта, Иордании, палестинских властей, Израиля, ООН и ЕС. От России был зван министр иностранных дел, но в условиях, когда остальные участники были представлены главами государств, приглашение не было принято. Достигнутые договоренности о прекращении столкновений так и не были реализованы, и попытки американской стороны и России параллельно предпринять усилия к снижению напряженности оказались тщетными. 9 декабря 2000 г. Барак объявил о своей отставке. Будучи неспособным контролировать обстановку в правительстве и теряя поддержку избирателей, он надеялся, что столь драматический жест побудит израильтян, поддерживающих партию «Авода», вновь сплотить ряды и поддержать его на внеочередных выборах, намеченных на начало 2001 г. В этих условиях прорыв на палестинском направлении мог бы обеспечить ему политическое будущее. Переговоры состоялись на базе американских ВВС «Боллинг» 19–24 декабря. Президент Клинтон обнародовал свой план урегулирования, в соответствии с которым 95% территории Западного берега и весь сектор Газа передавались палестинцам. При этом Израиль обменивал 3% своих земель на 5% Западного берега, где находились три основных блока его поселений. План предусматривал раздел Иерусалима: арабские кварталы на востоке города отходили к палестинцам, а 11 поселений, построенных после 1967 г., — к Израилю; в Старом городе арабские святыни передавались под ограниченный палестинский суверенитет, а Стена плача, иудейский квартал и часть армянского — под израильский суверенитет. Признавалось право палестинских беженцев на возвращение, но на территорию своего государства. Те, кто не в состоянии или не захочет воспользоваться этим правом, получат компенсацию и возможность поселиться в третьих странах, которые согласились бы их принять. Израиль тоже принял бы беженцев, однако только в количестве, «соответствующем его суверенному решению». В ответ палестинцы должны признать Израиль в его новых границах и закончить палестино-израильский конфликт. Израильские оккупационные силы будут выведены и заменены международным контингентом. Его армия останется в

долине Иордана сроком на три года или менее — в зависимости от ситуации в регионе. Он сохранит три станции раннего предупреждения на Западном берегу, статус которых будет пересматриваться каждые 10 лет.

В этих тезисах не все устраивало обе стороны; тем не менее Барак заявил 25 декабря 2000 г., что готов принять американские предложения безо всяких оговорок, если палестинцы сделают то же самое. Однако Арафат и его сподвижники отвергли план Клинтона, вероятно рассчитывая, что продолжающаяся интифада заставит Израиль пойти дальше предложений президента США. Возможно, сказалась и жесткая позиция ряда арабских государств, сузившая поле для политического маневра палестинцев. По-видимому, Арафат побоялся пойти против набравших влияние экстремистов, в том числе из «Фатха». В любом случае отказ палестинской администрации принять американский план фактически означал продолжение кровопролития, похоронил возможность возобновления политического процесса и обеспечил приход к власти в Израиле Шарона. Продолжавшиеся контакты между палестинцами и израильтянами практической пользы уже были лишены. 21—27 января 2001 г. состоялась встреча израильтян и палестинцев в Табе. На сей раз делегации возглавляли люди, неоднократно демонстрировавшие возможность достижения компромисса, — Й. Бейлин и Абу Мазен (вспомним план Бейлина — Мазена, предложенный ими в 1995 г., которому Ш. Перес, премьер-министр после гибели И. Рабина, не стал давать ход). Этим людям на деле удалось принципиально сблизить позиции сторон и фактически снять разногласия. Были урегулированы территориальные вопросы, нашлась компромиссная формула для решения проблемы беженцев, но подписать какие-либо обязывающие документы стороны не могли. Они лишь согласились рассмотреть записи представителя ЕС на переговорах М. Маратиноса и оформить их в качестве неофициального документа. Исход переговоров в Табе уже не влиял на ситуацию ни в Израиле, ни на палестинских землях.

В феврале 2001 г. Шарон был избран премьер-министром Израиля, граждане которого жаждали «сильной руки» для обеспечения безопасности. Выбор боевого генерала, привыкшего не стесняться в средствах, был их естественной реакцией на опасность, с которой они столкнулись.

Нынешнюю интифаду отличают методы, самые доступные для палестинцев и одновременно наиболее болезненные для израильтян, — индивидуальный террор. В Израиле гибель людей

всегда воспринимается с огромной горечью. Здесь переплелись традиции, воспоминания о Холокосте, надежды на то, что в этой маленькой стране евреи наконец смогут зажить нормальной жизнью, реализовав свои национальные устремления. В Израиле, поддерживавшем демографический баланс главным образом за счет иммиграции, сложилось особое отношение к ценности человеческой жизни.

Шарон регулярно бросал все новые силы на подавление палестинского сопротивления, но взрывы продолжались по всему Израилю (а не только на контролируемых им палестинских землях), унося десятки жизней. Вопрос заключался не только в том, что регулярная армия не в состоянии эффективно бороться с террористами. Молодые шахиды не нуждаются в особой инфраструктуре и используют примитивные методы — пояс или пакет со взрывчаткой, заминированная машина не требуют специальной военной подготовки. Гораздо важнее в данном случае процесс индоктринации молодежи, готовой пожертвовать жизнью ради политических целей. Особое внимание к ее соответствующей обработке проявляют исламские радикальные организации – «ХАМАС», «Исламский джихад». Рост их влияния в палестинской автономии и общий процесс радикализации палестинцев набрали силу вовсе не после визита Шарона на Храмовую гору, а гораздо раньше. Они были связаны со многими причинами, главная из которых — продолжение израильской оккупации и явная стагнация мирного процесса после убийства его архитектора Рабина в ноябре 1995 г.

Вместе с тем палестинские власти демонстрировали неспособность решать социально-экономические задачи. Коррупция, отсутствие профессионализма, разбалансированность процесса принятия решений привели к тому, что социальные проблемы были в значительной мере отданы на откуп *исламистским организациям*. Те собирали средства для палестинской бедноты, организовывали обучение молодежи и, естественно, осуществляли нужную им идеологическую обработку населения. Мечети превратились в главные центры общественной жизни — единственное место, где отчаяние и безнадежность могли получить хоть какой-то ответ.

В этих условиях политическая роль исламистских организаций, традиционно призывающих к джихаду против евреев, объективно возрастает. Так этнотерриториальный и этнополитический конфликты, заложенные в основу палестинской проблемы, постепенно приобрели и этноконфессиональное измерение, что

придало палестинскому сопротивлению более экстремистский характер. В принципе противостояние на межрелигиозной почве не было свойственно палестино-израильским противоречиям. Среди палестинцев есть христиане. Их основные организации были представлены светскими националистами, которые почти не использовали религиозные лозунги в качестве инструмента военно-политической борьбы. Если бы процесс урегулирования палестинской проблемы шел динамично и успешно, сопровождаясь улучшением благосостояния данного общества, то возможности для деструктивного влияния «ХАМАС» были бы сужены. Однако в сложившихся условиях эта и подобные ей радикальные исламистские организации смогли канализировать протестные настроения в русло террора. За время интифады произошла героизация терроризма. Семьи молодых мучеников-шахидов — объект всеобщего внимания и уважения. Тревожным явлением было то, что молодые активисты «Фатха» стали активными участниками террористической кампании; создано даже особое военное ответвление «Фатха» — «Бригады мучеников Аль-Аксы», а палестинская полиция смотрела сквозь пальцы на деятельность радикалов.

В октябре 2000 г. на совещании в Шарм-эль-Шейхе было решено образовать комиссию, которая подготовила бы отчет и рекомендации. Она была названа комиссией Митчела по имени ее председателя и в мае 2001 г. представила результаты своей работы. В них говорилось о необходимости возродить доверие, прекратить теракты и насилие, возобновить переговоры и предлагались меры, которые ожидались в данной связи от палестинских властей и израильского правительства. Рекомендации комиссии, уточненные после визита на Ближний Восток директора ЦРУ Дж. Тенета в июне 2001 г. и именованные «план Митчела — Тенета», так и не были реализованы.

Сохраняющаяся напряженность вызывала все большую озабоченность в арабском мире. Было очевидно, что палестинская проблема стала важным фактором радикализации «арабской улицы», а это опасно как для светских, так и для исламских режимов, которые всегда можно обвинить в пренебрежении к общеарабским интересам или в недостаточно активной их защите. Наследный принц Саудовской Аравии Абдалла выдвинул компромиссный план урегулирования, принятый в целом на арабском совещании в верхах в Бейруте в апреле 2002 г. В нем говорилось о готовности всех арабских государств нормализовать отношения с Израилем в обмен на его уход к границам, существовавшим на

4 июня 1967 г. Участники совещания, правда, добавили в план требование о возвращении палестинских беженцев, тем самым существенно его ужесточив. Вместе с тем на принципиальные положения документа положительно откликнулись все заинтересованные стороны, включая отдельных израильских политиков.

К этому времени стало ясно, что нужно расширить число посредников, которые будут не только содействовать контактам между двумя сторонами, но и вести разработку своего плана мирного урегулирования. 2 мая 2002 г. США совместно с Россией собрали четверку международных посредников (США, ООН, ЕС, Россия), наименованную «квартетом». 24 июня 2002 г. президент США Дж. Буш-младший выдвинул собственные предложения; позже они были с известными уточнениями одобрены членами «квартета» и названы «дорожной картой». Ее цель – определить путь к урегулированию конфликта на базе создания независимого демократического палестинского государства, которое будет жить в мире и безопасности рядом с Израилем и другими соседями. Наряду с резолюциями СБ ООН и соглашениями, ранее достигнутыми сторонами, в качестве основы урегулирования упоминалась и саудовская инициатива, поддержанная арабским саммитом в Бейруте.

«Дорожная карта» представляет собой три фазы в реализации договоренностей. На *первом этапе* (до мая 2003 г.) предлагалось сконцентрировать внимание на прекращении интифады и реформировании палестинских властных институтов, прежде всего структур безопасности. Израиль должен был приостановить действие комендантского часа, разморозить средства палестинского министерства финансов, обеспечить свободу передвижения палестинцев и т. д. Тогда же предусматривались передислокация и вывод израильских войск из районов, оккупированных с сентября 2000 г., разработка конституции и проведение выборов в органы власти палестинского государства, замораживание строительства поселений и т. д. На *втором этапе* (июнь – декабрь 2003 г.) предполагалось создание палестинского государства с временными границами, переговоры о котором должны были начаться на международной конференции, организованной «квартетом». На *третьем этапе* (2004–2005) «квартет» созвал бы вторую такую конференцию, чтобы утвердить соглашение о временных границах палестинского государства, дать старт переговорам Израиля и палестинцев об окончательном урегулировании, которое должно завершиться в 2005 г.

Соблюдение графика «дорожной карты» сразу оказалось под вопросом. Этому способствовали многие обстоятельства. В Израиле разразился правительственный кризис, и в кабинет вместо министров от социалистической партии «Авода» пришли более жесткие правые деятели. В конце октября 2002 г. министр обороны в правительстве национального единства и тогдашний председатель «Аводы» Б. Бен-Элиэзер рекомендовал членам Кнессета от своей партии проголосовать против проекта бюджета на 2003 г., потребовав сократить на 140 млн долл. ассигнования еврейским поселениям и направить их на увеличение помощи студентам и пенсионерам. Партии «Авода» не удалось сорвать принятие бюджета, за который проголосовало большинство в Кнессете, и в знак протеста из правительства вышел Бен-Элиэзер и министр иностранных дел Ш. Перес. Новым министром иностранных дел стал Нетаньяху, который сразу же сделал ряд жестких заявлений, потребовав отказа от соглашений Осло, депортации Арафата и т. д.

Возможность прорыва в палестино-израильском урегулировании зависела прежде всего от завершения войны в Ираке, которая оставалась главной целью США. Кроме того, результаты выборов в Израиле и приход новых лидеров на палестинских территориях тоже являлись важными составляющими *новой региональной ситуации*. Исход выборов 28 января 2003 г. в Израиле был предсказуем — к власти пришел блок «Ликуд», уверенно победив своего главного конкурента — партию «Авода». В израильском обществе накопился высокий уровень политической усталости, продиктованный и развитием событий в регионе, и отсутствием реальных альтернатив критикуемому, но все же надежному Шарону. На руку «Ликуду» сыграли военные приготовления США в Персидском заливе, близившаяся война в Ираке. В таких условиях боевой генерал Шарон оставался для израильтян предпочтительным лидером. Ни одна партия не смогла бросить вызов «Ликуду». «Авода» все же предлагала альтернативу разрешения палестино-израильского конфликта. Ее новый руководитель А. Мицна, избранный в ноябре 2002 г., даже заявил о том, что намерен продолжить мирный процесс с точки, где остановился Барак. Однако упоминание о провалившихся предложениях последнего в условиях продолжающейся интифады лишь оттолкнуло избирателей от израильских лейбористов.

Гораздо больше надежд международные посредники связывали с палестинской стороной. В конце апреля 2003 г. умеренному и прагматичному палестинскому лидеру Мазену, назначенному

на пост премьер-министра, удалось добиться согласия Арафата на предложенный состав кабинета министров. К тому времени открытая американо-британская военная операция уже завершалась, и президент Буш-младший обратился к палестинской проблеме, настаивая на реализации принятого международными посредниками плана урегулирования.

У израильтян и палестинцев имелись существенные замечания к «дорожной карте», и в целом их позиции были далеки. Однако Мазен объявил о принятии «дорожной карты», а в итоге такое же мнение выразил и Шарон. После окончания войны в Ираке начался очередной виток насилия: террористические действия палестинцев на израильской территории и ответные военные акции Израиля. Мазен ушел в отставку, и премьер-министром стал А. Куреи. В целом обстановка в зоне палестино-израильского конфликта мало содействовала поискам его политического решения, и ситуация продолжала оставаться напряженной.

Персидский залив в контексте антитеррористической кампании

В начале 1990-х гг., после прихода в Белый дом президента Б. Клинтона, американская политика на Ближнем Востоке формировалась в основном по двум взаимосвязанным направлениям. Она предусматривала меры по урегулированию арабо-израильского конфликта и «двойное сдерживание» в Персидском заливе, объектами которого были Иран и Ирак. Оба режима враждебно относились к США, и, по словам бывшего посла в Израиле М. Индика, «наш подход скорее сводился к тому, чтобы сдержать их обоих, чем использовать одного против другого, и таким образом предотвратить распространение их влияния в Заливе на наших более слабых союзников на Аравийском полуострове, т. е. на Саудовскую Аравию и на другие государства Залива».

Деятельность США на обоих направлениях была серьезно затруднена. Даже героические усилия Клинтона не помогли добиться политического прорыва и покончить с палестино-израильским противостоянием. Впрочем, вряд ли другие посредники смогли бы достичь лучших результатов. Успешнее, по оценке самих американцев, было «сдерживание». К концу 1990-х гг. США, однако, не предложили более позитивной программы сотрудничества с Ираном и не поддержали тенденцию к умеренной и прагматич-

ной политике, обозначившуюся при президенте Исламской Республики Иран М. Хатами.

После трагических событий 11 сентября 2001 г. глобальная стратегия США, в том числе в Персидском заливе, изменилась. 29 января 2002 г. в ежегодном послании «О положении страны» Дж. Буш-младший впервые заговорил о существовании «оси зла», куда входят Иран, Ирак и Северная Корея. С одной стороны, стратегическая задача, поставленная президентом, состояла в уничтожении лагерей террористов и срыве их планов, а с другой – в недопущении попадания оружия массового уничтожения (ОМУ) в руки террористов или режимов, угрожающих США и всему миру. Перед лицом новой опасности Вашингтон заявил, что находится в состоянии войны, и в этом контексте «сдерживание» в Персидском заливе стало рассматриваться им сквозь призму военного давления на враждебные режимы.

С начала 1990-х гг. **Ирак** жил в условиях международных санкций, включавших три основных эмбарго: на продажу оружия этой стране, на продажу ею своей нефти и, наконец, на экономические контакты с нею. Если военные поставки действительно полностью исключались, то по другим направлениям санкций подход мирового сообщества был более гибким, ибо чрезмерная жесткость в их реализации негативно отражалась на положении иракского народа. СБ ООН одобрил введение программы «нефть в обмен на продовольствие», разрешившей Ираку импортировать продукцию гуманитарного назначения. Ее номенклатура была расширена после принятия в 1995 г. резолюции СБ № 986. В декабре 1999 г. резолюция № 1284 увеличила объемы нефти, которые Ираку разрешалось экспортировать. В результате увеличения производства нефти и объемов ее экспорта Багдаду удалось аккумулировать на счетах ООН значительные суммы.

Экономические санкции были жестко связаны с программой разоружения Ирака. В соответствии с резолюцией № 687 они должны были сохраняться до тех пор, пока Багдад не продемонстрирует полное свертывание работ по разработке и производству ядерного, биологического и химического оружия, а также ракетных систем дальнего радиуса действия. Для обеспечения контроля за выполнением Ираком требований СБ в сфере разоружения здесь работали инспекторы ООН (1991–1998).

За это время, как утверждается в докладе британского правительства, комиссия обнаружила и уничтожила большое количество химического оружия, баллистических ракет, а также фабрик и учреждений, связанных с их производством. В свою очередь,

МАГАТЭ ликвидировало инфраструктуру для программы производства иракского ядерного оружия и вывезло из страны основные запасы соответствующих материалов.

Отношения режима Саддама Хусейна с инспекторами складывались не гладко. Багдад, в частности, не допускал их на ряд объектов, взял на вооружение тактику проволочек, обвинял руководство спецкомиссии в том, что на самом деле оно преследует цели, не подпадающие под мандат ООН. Иракские власти полагали, что комиссия занималась не только выявлением объектов, на которых могли бы производиться работы по ОМУ, но и следила за Хусейном и его окружением, собирая сведения, которые способны пригодиться США в случае нового удара по Ираку. В 1997 г. начался очередной кризис в отношениях Хусейна со спецкомиссией. Тогда при активной роли России его удалось преодолеть, но в 1998 г. Ирак вновь потребовал прекратить работу инспекторов, которые в декабре того же года покинули страну. Багдад намеренно пошел на конфронтацию с ООН, потребовав жесткой увязки снятия санкций с возвращением инспекторов. Он опасался, что спецкомиссия не намерена закрывать ни одного досье (ядерного, биологического, химического, ракетного), даже убедившись в отсутствии следов разработки и производства оружия. Действительно, спецкомиссия требовала от Ирака отчета по всем досье одновременно. В этих условиях перспектива снятия экономических санкций выглядела для Хусейна все более призрачной. Значительная часть международного сообщества, и прежде всего Россия, все больше склонялась к тому, что при соблюдении Ираком всех резолюций ООН и сохранении мониторинга над военными программами надо постепенно закрывать досье по тем видам ОМУ, в отсутствии которых у Ирака спецкомиссия убедилась, и снимать экономические санкции. Так, по оценке бывшего помощника госсекретаря США Р. Эйхорна, «в январе 2001 г. отмена режима санкций ООН пользовалась широкой международной поддержкой. И это уже были не только Россия, французское и арабские правительства... Мы даже говорим о населении на Западе и в Соединенных Штатах, где к снятию санкций призывали неправительственные организации. Конгрессмены направляли письма президенту с просьбой облегчить бремя иракского народа». Вместе с тем вызывающее нежелание багдадского режима сотрудничать со спецкомиссией, какими бы соображениями оно ни мотивировалось, давало США и Великобритании основания для бомбардировок и ракетных обстрелов иракской территории.

Во второй половине 1990-х гг. США, осуществляя постоянный военно-политический нажим на Ирак, не решили главной амбициозной задачи, поставленной в свое время перед администрацией Конгрессом, — свержения режима Хусейна. Стремление расправиться с ним было у Вашингтона еще во время операции «Буря в пустыне» в 1991 г. Тогда эта задача, выходившая за рамки мандата ООН, выполнена не была, и с тех пор в американской политической элите не раз говорили о «незаконченном деле» в Персидском заливе.

Для администрации Буша-младшего свержение иракского режима представлялось не только государственным, но и своего рода «семейным делом»: Дж. Буш-старший был архитектором «Бури в пустыне», и, по имеющимся в США сведениям, Хусейн организовывал на него покушение. Судя по многочисленным комментариям, свержение иракского режима, подготовка к которому формально шла в рамках антитеррористической борьбы, было призвано способствовать решению более широких задач — изменению политической карты этого региона (за Хусейном могут последовать другие авторитарные режимы, включая все менее надежный саудовский), а также стабилизации цен на нефть и обеспечению поставок этого энергетического сырья, не подверженных конъюнктуре. Американский подход к Ираку формировался и под влиянием успешно проведенной военной операции в Афганистане. Это не означало, однако, полного единодушия: некоторых видных представителей администрации, видимо, смущали вероятные последствия, включая возможность распада Ирака, негативную реакцию в арабском мире, обострение отношений с рядом европейских союзников и Россией, а в итоге — развал антитеррористической коалиции.

Конгресс США принял резолюцию, позволяющую действовать и без предварительного одобрения ООН, тем не менее в Вашингтоне сочли нежелательным обойти эту организацию. В начале октября 2002 г. США и Великобритания внесли в СБ ООН проект резолюции по Ираку, которая предусматривала «жесткий мандат» для международных инспекторов, а также немедленные последствия для Хусейна в случае отказа от сотрудничества с Комиссией ООН по разоружению, контролю и инспекциям — ЮНМОВИК. Последняя была создана в декабре 1999 г. вместо спецкомиссии ООН. Американо-британский вариант резолюции вызвал серьезные дебаты в СБ. Категорически против документа, который не оставлял багдадскому режиму никаких шансов и означал автоматическое применение силы, выступили Россия,

Франция и Китай. Москва заявила о том, что вообще не видит необходимости в новой резолюции по Ираку и следует прилагать все усилия для возвращения международных инспекторов. Франция предлагала принять две резолюции — первая касалась отправки в Ирак инспекторов по разоружению, а вторая — применения силы в случае, если Багдад нарушит первый документ.

Вашингтон и Лондон не устраивали ни российская, ни французская позиции, но создавать политический кризис Буш-младший не хотел. Первоначальный проект резолюции был отозван, и вместо него в конце октября был представлен новый вариант. Касательно прав инспекторов ЮНМОВИК и их взаимодействия с иракским режимом он по сути остался довольно жестким, ибо включал очень широкие полномочия для их деятельности: иракское правительство должно было открыть любые объекты для посещения группы ООН. Инспекторы могли забирать и уничтожать любые подсистемы, компоненты и накопители информации, свертывать производства, объявлять зоны, закрытые для полетов авиации и движения автотранспорта, и т. п. Они наделялись также правом осуществлять в случае необходимости опросы лиц, причем не только в Ираке, но и вывозить их за рубеж и проводить с ними интервью без присутствия иракских наблюдателей. Исполнительному директору ЮНМОВИК и генеральному директору МАГАТЭ предписывалось немедленно докладывать СБ ООН о любых фактах вмешательства Ирака в деятельность инспекций, а также о нарушениях его обязательств по разоружению. В проекте резолюции содержалось положение об употреблении против Ирака всех необходимых средств, если его власти будут чинить препятствия международным инспекторам или иным образом нарушать резолюции ООН. После дебатов СБ ООН принял 8 ноября 2002 г. резолюцию № 1441, которая не предусматривала автоматического применения военной силы против Ирака. США и Великобритания были вынуждены согласиться на такой смягченный вариант.

Парламент Ирака отказался принять резолюцию. Это сделали Совет революционного командования и партия БААС 13 ноября 2002 г. Так Хусейн драматизировал ситуацию и выказал готовность прислушаться к требованиям международного сообщества, которые, дескать, побудили его «пойти наперекор» своему парламенту. Приблизительно за месяц до этого, 15 октября 2002 г., в стране был организован референдум по переизбранию Хусейна на семилетний срок. В очередной раз иракский президент продемонстрировал всему миру почти абсолютную народную поддерж-

ку режима, особенно перед лицом надвигающейся войны. 18 ноября 2002 г. в Ирак прибыла передовая группа инспекторов ООН. В декабре Багдад предоставил доклад со списком всех объектов, где находятся запрещенные вооружения или осуществляются программы их производства.

В декабре 2002 г. Вашингтон выдвинул «Инициативу партнерства США — Ближний Восток», призванную развеять бытующие среди арабов представления о том, что на Ближнем Востоке Америку заботят только нефть и защита Израиля, а арабские интересы она игнорирует. В рамках инициативы США намерены предоставить средства «для совместной работы с правительствами и народами арабского мира, чтобы расширить экономические, образовательные и политические возможности», говорилось в заявлении госдепартамента. В условиях наращивания военного присутствия в Персидском заливе в контексте подготовки операции против Ирака новая инициатива — попытка смягчить негативную реакцию арабов на политику США в регионе.

В январе 2003 г. приготовления к войне продолжались на фоне яснее обозначавшихся разногласий между США и их европейскими союзниками — Францией и Германией. 28 января 2003 г. в ежегодном послании президент Буш-младший обвинил Хусейна в нежелании разоружаться и в связях с «Аль-Каидой». Он призвал к созыву СБ ООН 5 февраля 2003 г., где выступил бы госсекретарь США с доказательствами наличия у Ирака нелегальных военных программ, его попыток утаить ОМУ от инспекторов ООН и связей с террористами. Относительно дальнейших действий США Буш-младший заявил: «Мы будем консультироваться. Но пусть станет ясно: если Саддам Хусейн полностью не разоружится, то во имя безопасности нашего народа и мира во всем мире мы возглавим коалицию, чтобы разоружить его».

Столкнувшись с противодействием России, Франции и Германии, США предпочли больше не обсуждать вопрос о войне в Ираке в СБ ООН, и 19 марта 2003 г. президент Буш-младший объявил о начале там военных действий. После нескольких дней бомбардировок американо-британская коалиция приступила к наземной фазе операции. Ее силы, несмотря на сопротивление на юге страны, довольно быстро продвигались к Багдаду, который войска союзников заняли за несколько дней. Произошла дезинтеграция режима Саддама Хусейна. 1 мая 2003 г. президент США объявил об окончании войны. Однако труднее оказалось поддерживать порядок в стране, над которой партия «Баас» ранее обеспечивала полный контроль.

В Ираке нашлось немало свидетельств зверств и жестокостей режима Хусейна. Вместе с тем военная операция воспринималась значительной частью мирового общественного мнения как недостаточно мотивированная. Пока в стране не обнаружили ни ОМУ, ни доказательств связей диктатора с «Аль-Каидой» – иными словами, американские аргументы в пользу военных действий к осени 2003 г. не получили подтверждения.

В целом военная операция в Ираке была по-своему уникальна. Она была совершена в обход ООН на базе созданной «по случаю» коалиции. Не исключено, что такая форма поведения США в международных отношениях может превратиться в некую «норму». По словам главы Центра им. Никсона Д. Саймса, «США, как единственная оставшаяся сверхдержава с вооруженными силами, имеющими беспрецедентные возможности, не хотят, чтобы Совет Безопасности стал смирительной рубашкой для американской внешней политики». В сложившихся условиях влияние международного сообщества в лице ООН явно сжимается, или маргинализируется, перед мощным американским натиском.

Однако, когда обрисовалась проблема послевоенной реабилитации Ирака, США вновь обратились к СБ ООН. В данном случае они пытались достичь ряда целей: легитимизировать военную акцию и свержение режима Хусейна; преодолеть трения с Россией, Францией и Германией; создать условия для восстановления нефтяной промышленности страны и обеспечить поставки иракской нефти на мировой рынок без особых затрат для себя; осенить присутствием ООН переходное управление Ираком.

Именно попытки «легитимизации» военной кампании в Ираке стали причиной, по которой Россия, Франция и Германия вначале весьма прохладно отнеслись к проекту новой резолюции СБ ООН. После заверений США в том, что все экономические интересы будут учтены, и внесения в документ ряда поправок, позволяющих этим трем странам сохранить лицо, они, руководствуясь нежеланием раскалывать международное сообщество в ситуации общих угроз, заявили о поддержке резолюции. 22 мая 2003 г. абсолютным большинством СБ ООН отменил экономическую часть санкций против Ирака. По этой резолюции управление страной пока будут осуществлять США и Великобритания (при содействии спецпредставителя ООН) – вплоть до формирования и укрепления собственно иракских административных структур. Международные инспекторы продолжат действовать в стране после определения их новых задач. Через год статус управления Ираком будет пересмотрен.

Вопрос о скорейшем создании местных органов власти в Ираке был тесно связан с ростом напряженности в этой стране. Американские войска и их союзники становились объектами диверсий. В организации взрывов обвиняли как саддамовское подполье в Ираке, так и экстремистские исламские группировки. Наметилась реисламизация Ирака и в определенной мере Сирии, ранее жестко сдерживаемая светскими националистическими режимами. Успешная военная фаза кампании не обеспечила и не могла обеспечить сравнительно быстрой политической стабилизации – скорее, она породила новые вызовы и проблемы.

Борьба США с режимами, поддерживающими терроризм и стремящимися обрести ОМУ, затронула всю систему международных отношений в зоне Персидского залива и отразилась на Иране. При президенте Клинтоне связи между двумя государствами поддерживались и развивались, несмотря на то что в силе оставались американские экономические санкции против Ирана, замораживание иранских авуаров и запрет на инвестиции в эту страну. В марте 2000 г. был отменен запрет на импорт ряда иранских товаров. Осуществлялись контакты по общественной линии, неофициальные встречи иранских деятелей, включая министра иностранных дел, с американскими бизнесменами и бывшими должностными лицами. Все больше влиятельных американских политиков и ученых призывали к открытому диалогу между двумя странами, особенно в условиях, когда европейские союзники США уже вели подобный обмен мнениями.

Объект особого внимания США – вопросы, связанные с возможным выходом Ирана на производство ядерного и ракетного оружия. Даже наметилась напряженность в американо-российских отношениях, когда Вашингтон обвинил Россию в том, что ее сотрудничество с Ираном способствует развитию местной ядерной программы.

При администрации Буша-младшего начался новый этап ужесточения американского подхода к ИРИ. Президент США продлил экономические санкции, хотя, по мнению ряда политиков и руководителей нефтяных компаний, они невыгодны США, ибо облегчают активное внедрение в Иран неамериканских компаний. Ситуация с санкциями сохранялась в условиях, когда внешняя политика Ирана все больше демонстрировала рост прагматизма, связывавшегося с деятельностью президента ИРИ Мохаммада Хатами. В 1997 г. он был впервые избран на этот пост и воспринимался в Иране и за рубежом как реформатор. Особенно четко новые элементы проявились в подходе Хатами к междуна-

родным отношениям. Он характеризовался гораздо большей толерантностью, чем его предшественники, стремлением использовать политические и дипломатические методы в решении спорных вопросов. Именно Хатами принадлежит идея «диалога цивилизаций», являющаяся антиподом известного тезиса С. Хантингтона об их «столкновении». Популярность и авторитет Хатами были подтверждены на выборах 8 июня 2001 г., когда он был переизбран на второй срок. Занимая умеренные позиции по сравнению с другими влиятельными людьми в «религиозной корпорации» Ирана, Хатами все же остается ее частью, что налагает на него существенные ограничения.

В то же время во внешней политике Иран не отказался от поддержки ряда радикальных исламистских организаций, ведущих боевые действия и применяющих террористические методы. К ним прежде всего относится организация «Хезболлах», опирающаяся на шиитов и действующая на юге Ливана. Наблюдатели утверждают, что Иран также поддерживает палестинский «Исламский джихад». В рамках идеологии, исповедуемой иранским исламским режимом, такого рода организации рассматриваются как передовые отряды сопротивления мусульман насилию и навязываемым им чуждым ценностям. Однако Иран не играет ведущей роли в финансировании террористов. Большую помощь экстремистским исламским организациям по всему миру оказывают Саудовская Аравия и Пакистан, т. е. американские союзники. Во время визита Дж. Буша-младшего в Россию в конце ноября 2002 г. Президент В. В. Путин особо подчеркнул негативную роль Саудовской Аравии в финансировании международного терроризма.

Деятельность Саудовской Аравии по поддержке террористических групп получила в мире широкую огласку, но главной причиной, побудившей США прибегнуть к давлению на своего партнера, была все же не активность Эр-Рияда на данном направлении, а нежелание королевства предоставить свою территорию для нанесения военного удара по Ираку. В ноябре 2002 г. тема саудовской лояльности поднималась в Сенате США, а пресса обвиняла представителей королевской семьи в причастности к финансированию террористов. Скандал постепенно сошел на нет, но в любую минуту может разгореться вновь, если Саудовская Аравия не будет следовать своим союзническим обязательствам.

Довольно традиционно и справедливо обвинение Ирана в антиизраильской позиции. Однако сейчас, по мнению ряда израильских специалистов, нет оснований помещать Иран с его

ракетным потенциалом и возможностью выхода на создание ядерного оружия в первый круг угроз для Израиля. Скорее неоправданно исключение из этого круга Пакистана с его де-факто существующим ядерным арсеналом и значительным числом исламских боевиков, не контролируемых центральной властью. Не меньшую угрозу для Израиля представляет Саудовская Аравия.

После террористических атак на США в подходе руководства ИРИ обозначились акценты, которые, казалось, создавали вероятность налаживания американо-иранских отношений и должны были способствовать выходу Ирана из международной изоляции. Президент ИРИ осудил теракты, заявил о возможности участия в совместной антитеррористической коалиции, но под эгидой ООН. Тегеран всегда был заинтересован в падении режима талибов и поддерживал Северный альянс. В Иране находилось в изгнании правительство Б. Раббани, а общая численность афганских беженцев приближалась к 2 млн человек. Тегеран способствовал тому, что Северный альянс начал наступление на Кабул, в значительной степени решив исход наземной операции в Афганистане. Очевидно, ожидая смягчения позиции США в отношении своей страны, руководство Ирана пошло на необычные меры. МИД ИРИ предложил проведение поисково-спасательных операций в Афганистане в случае, если будут сбиты американские летчики. В рамках гуманитарной операции Иран разрешил разгружать в своем порту пшеницу, которую затем на грузовиках доставляли на северо-восток Афганистана. Были открыты воздушные коридоры для транспортных самолетов с гуманитарными грузами для афганцев. В то же время Иран осуждал бомбардировки Афганистана, ведущие к потерям среди мирного населения, отказался предоставить воздушное пространство и аэродромы для американских ВВС и не пошел на размещение иностранных войск на своей территории.

Участие Ирана в операции — в тех формах, которые он счел для себя приемлемыми, — должно было подчеркнуть равноправную роль Ирана в международной антитеррористической коалиции и обеспечить влияние на послевоенное развитие Афганистана. Несмотря на реальную помощь, оказанную ИРИ во время военной операции в Афганистане, Буш-младший, причислив Иран к «оси зла», назвал его среди возможных новых целей продолжающейся антитеррористической операции.

Отношение США к иранскому режиму ужесточилось после войны в Ираке. Вашингтон опасается попыток иранских руководителей усилить свое влияние на иракских шиитов. Они состав-

ляют в стране большинство в 60% жителей, а режим Хусейна опирался преимущественно на суннитов и проводил репрессии на населенном шиитами юге. Шииты, выступающие против оккупационных войск, требуют создания в Ираке исламского государства. 11 мая в эту страну из Ирана вернулся духовный лидер шиитов аятолла Мохаммед Аль-Хаким, вынужденный эмигрировать 23 года назад и живший в Куме. Он возглавлял Высший совет исламской революции в Ираке. Вскоре после своего триумфального возвращения Аль-Хаким был убит в результате теракта в иракском городе Эн-Наджаф.

США полагали, что ядерная программа Ирана может стать важным рычагом воздействия на иранский режим. Однако Совет управляющих МАГАТЭ принял 26 ноября 2003 г. предложенный ЕС проект резолюции, которая носила взвешенный и компромиссный характер. Отмечая, что ранее имели место факты утаивания информации, резолюция вместе с тем подчеркивала готовность Ирана заморозить работы по обогащению урана, а также подписать Дополнительный протокол, обеспечивающий более тесное сотрудничество с МАГАТЭ и прозрачность ядерной программы.

В целом подход к Ирану администрации Дж. Буша-младшего остается негативным и недифференцированным, и угроза применения военной силы против Тегерана окончательно не снята с повестки дня.

Политические последствия военной акции в Афганистане

Операция против террористической организации «Аль-Каида» и режима талибов в Афганистане, ставшая ответом на атаки террористов 11 сентября 2001 г., выдвинула его на одно из первых мест в мировой политике. В 1996 г. Кабул был взят пуштунским движением «Талибан», в создании которого активную роль сыграли спецслужбы Пакистана. В качестве «спонсоров» талибов называли в свое время также Саудовскую Аравию и США. Пакистан при поддержке Вашингтона хотел противопоставить эту организованную военную силу правительству моджахедов, оказавшемуся не в состоянии стабилизировать ситуацию в стране и установить контроль на местах после прихода к власти в 1992 г. Победа талибов ускорила процессы дезинтеграции страны. Религиозная и политическая нетерпимость, пуштунский национализм способствовали распаду государственности, обострению межэтнических противоречий. Война и производство наркотиков стали

единственным занятием и способом выживания для подавляющего большинства населения. Афганистан при талибах превратился в убежище для различных национальных организаций исламских боевиков, что открыло возможности для консолидации экстремистов и создания там международных военизированных формирований. Ключевую роль в этом процессе играла «Аль-Каида».

Единственный реальный вооруженный отпор силам талибов, достаточно быстро занявшим бóльшую часть Афганистана, давал Северный альянс под руководством Ахмад Шаха Масуда, убитого 9 сентября 2001 г.

С 1997 г. в Афганистане находился лидер «Аль-Каиды» Усама бен Ладен, которому удалось создать глобальную террористическую сеть. С его именем в США связывали серию терактов против американцев в разных частях мира, в частности взрывы посольств США в Кении и Танзании в 1998 г. Летом того же года США подвергли бомбардировке опорные пункты бен Ладена в Афганистане и ввели торгово-экономические санкции в отношении талибов. Их применение было поддержано международным сообществом и рассматривалось как оправданная мера. За время правления талибов Афганистан все больше самоизолировался и погружался в пучину военно-политического хаоса. Талибы игнорировали предложения ООН, ОИК и других международных групп и организаций, нацеленных на стабилизацию обстановки, категорически отказывались от контактов с правительством ИГА во главе с Раббани, выступая против идеи создания руководства на базе представительства различных этнических групп и политических движений.

В августе 1998 г. СБ ООН принял резолюцию № 1193, в которой эскалация военных действий в Афганистане непосредственно связывалась с наступлением войск талибов на севере страны; кроме того, в ней говорилось о присутствии террористических групп на ее территории. Впервые санкции ООН против Афганистана были введены резолюцией СБ ООН № 1267 от 15 октября 1999 г., которая призывала закрыть для самолетов талибов иностранные аэропорты и заморозить все финансовые средства «Талибана». В документе содержались ссылка на взрывы американских посольств в Кении и Танзании и призыв к «Талибану» выдать бен Ладена США.

В декабре 2000 г. режим санкций был ужесточен резолюцией № 1333, которая вводила эмбарго на поставки оружия и запрещение на любую военную помощь «Талибану», рекомендовала

закрыть все представительства талибов за рубежом и вводила ряд серьезных ограничений на торговлю с этим режимом. В резолюции впервые была упомянута «Аль-Каида», фонды которой предлагалось заморозить. Стремление сотрудничать в вопросе о применении санкций выразила группа государств, известная как «шесть плюс два». Она была создана в 1997 г. и включала шесть соседних с Афганистаном государств (Китай, Иран, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), а также Россию и США. Эта группа не играла важной роли в разработке практических мер по стабилизации обстановки, ибо ее участники преследовали неодинаковые цели и опирались на разные группировки в афганском обществе. Однако то обстоятельство, что группа согласилась сотрудничать в введении санкций, было индикатором осознания опасности, исходящей от режима талибов и укрываемых им международных террористов.

Международное сообщество было вынуждено реагировать на негативное развитие событий в Афганистане, но все же до 11 сентября ситуация в стране рассматривалась им главным образом сквозь призму внутреннего противостояния между «Талибаном» и Объединенным исламским фронтом спасения Афганистана (Северным альянсом). Реакция США и международного сообщества на террористические атаки полностью преобразовала конфликт в Афганистане и вокруг него.

США немедленно обвинили в подготовке террористических атак «Аль-Каиду» и потребовали от приютивших ее талибов выдачи бен Ладена. После отказа Америка стала готовиться к военной операции. Перед лицом нового глобального вызова сложилась широкая международная антитеррористическая коалиция. Даже правительство Пакистана, вопреки позиции собственных фундаменталистов, официально решило прекратить поддержку вскормленного им «Талибана» и сотрудничать с США в деле свержения этого режима.

Военные операции в Афганистане были начаты США и Великобританией 7 октября 2001 г. К тому времени численность войск талибов оценивалась в 40—45 тыс. человек, из которых от 4 до 12 тыс. составляли боевики из различных арабских стран, а также Чечни, Пакистана, Узбекистана. Противостоявший им Северный альянс мог мобилизовать 12—15 тыс. Кроме того, существовали относительно небольшие группы, не входившие в него и действовавшие в отдельных районах северного, центрального и западного Афганистана, — несколько тысяч человек. Ими командовали местные полевые командиры, и они нередко проявляли

военную активность друг против друга в борьбе за сферы влияния.

Быстрый военный результат операции был обеспечен двумя обстоятельствами: интенсивными ежедневными воздушными атаками США и Великобритании на передовые линии талибов; укреплением Северного альянса, которому Россия оказала значительную военную помощь. В начале ноября 2001 г. силы последнего перешли в наступление и уже 13 ноября вошли в Кабул. Не всегда они продвигались с боями — нередко удавалось договориться с талибами о сдаче тех или иных позиций и населенных пунктов. К концу ноября поражение талибов было всем очевидно. Закрылось их еще остававшееся посольство в Исламабаде.

Военный успех операции не решал главных задач, связанных с политическим и экономическим будущим Афганистана. Вопросы управления страной, ее политической и социально-экономической реабилитации требовали своего решения. 27 ноября в Бонне открылась конференция по Афганистану. За несколько дней до этого президент Раббани заявил о готовности снять с себя полномочия и подчиниться решению конференции. На ней было создано переходное правительство, верховный суд, решено образовать комиссию для подготовки к работе Лойя Джирги (собрания представителей племен) и ввести в Кабул международные миротворческие силы. 4 декабря на конференции был назначен глава временного правительства Афганистана пуштунский лидер Х. Карзай. В него вошли и представители других этнических групп Афганистана, но то обстоятельство, что выделился Карзай, было на первых порах болезненно воспринято членами Северного альянса — этническими таджиками, узбеками и хазарейцами. Межэтнический фактор всегда играл большую политическую роль в Афганистане, и на протяжении гражданской войны произошли серьезные изменения в этническом балансе страны: наметились сокращение численности и политического влияния пуштунов, традиционно поставлявших монархов и других руководителей, и укрепление военно-политических позиций непуштунских этнических групп, с которыми нужно было считаться. Лидеры Северного альянса получили видные посты, но достигнутый в руководстве этнополитический баланс был относительным. Вооруженные силы и спецслужбы остались в руках таджиков и узбеков. Борьба за власть между полевыми командирами по-прежнему ослабляет центральные структуры и поддерживает постоянную напряженность в межэтнических отношениях.

В декабре 2001 г. США провели безуспешную военную операцию по поиску бен Ладена в пещерах Тора-Бора. Далекой от безусловного успеха была и операция «Анаконда» весной 2002 г. В целом талибам, несмотря на военное поражение, удалось сохранить основные военные силы — потери были минимальны, а большая часть боевиков рассредоточилась и скрылась предположительно в районе границы с Пакистаном. Очень сложно идет создание регулярной армии. Бывшие полевые командиры, не заинтересованные в ослаблении своих позиций на местах, не выполняют распоряжения правительства о сдаче оружия, роспуске вооруженных формирований и их вхождении в армию.

В июне 2002 г. была созвана Лойя Джирга, и там Карзай избран руководителем переходной администрации с полномочиями президента и главой правительства с правом принятия законодательных актов. Несколькими днями позже было сформировано переходное правительство. В соответствии с мандатом ООН в стране размещены международные силы.

Несмотря на смену режима в Афганистане, очень острым остается вопрос о производстве наркотиков. Наркоденьги на протяжении многих лет питали здесь гражданскую войну. Они были нужны и талибам, и Северному альянсу, на них закупалось оружие и содержались лагеря для международных террористов, обеспечивался контроль полевых командиров в «своих» районах. Выращивание конопли и опиумного мака стало главным занятием местных крестьян, приносившим хоть какой-то доход. Наркотики постепенно вытеснили сельскохозяйственные культуры, и у земледельцев нет никаких побудительных мотивов к тому, чтобы вернуться к нормальному сельскохозяйственному производству. Особенно много наркотиков было произведено в Афганистане в 2002 г., что представляет угрозу для России и стран Европы, куда направляются наркокурьеры. На границе удается перехватить лишь очень небольшую часть наркотиков. Во время военной операции против «Талибана» США, имевшие все карты засеянных полей, не наносили по ним ударов и не уничтожали их. Причина — опасения, что социальные последствия в условиях переориентации сельского хозяйства на производство наркотиков будут непредсказуемы. Наконец, афганские наркотики — это прежде всего проблема России и Европы, а к США она не имеет прямого отношения.

Подготовка и осуществление антитеррористической операции в Афганистане внесли серьезные изменения в геополитическую обстановку. В частности, американское военное присутствие по-

явилось в Центральной Азии, имеются планы его расширения в Закавказье. США обозначили свои очередные цели на Ближнем и Среднем Востоке — ведь военная составляющая в последние годы все больше определяет развитие международных отношений в этом районе планеты.

* * *

В последние годы Ближний и Средний Восток стал индикатором особых сдвигов в системе международных отношений. Если операция в Афганистане способствовала сплочению мирового сообщества, то действия американо-британской коалиции в Ираке вызвали его серьезный раскол. Военная акция в Афганистане, направленная на разгром «Аль-Каиды» и поддерживавшего терроризм режима талибов, имела очевидную мотивацию. Не случайно решение о ее начале принималось в рамках ООН. Война в Ираке не была столь же четко мотивирована. Наличие у Ирака ОМУ и помощь Багдада «Аль-Каиде» пока убедительно не доказаны. В итоге военная кампания американо-британской коалиции была нацелена исключительно на свержение режима Хусейна. Это был один из самых жестоких авторитарных режимов современного мира, но вовсе не единственный. Война в Ираке, осуществленная в обход ООН, поставила вопрос о действенности международных институтов упорядочения мировой политики.

Военные успехи в Афганистане и Ираке не сделали мир более безопасным. Росло вооруженное сопротивление в Ираке. После войны в Персидском заливе внимание многих экстремистских групп переключилось и на другие регионы. Те, кто готов был оплачивать антиамериканское сопротивление в Ираке, финансируют террористов в иных странах, о чем свидетельствуют теракты 2003 г. в Саудовской Аравии, Марокко, Израиле, России, Турции.

Ближний Восток остается регионом, продуцирующим современные угрозы человечеству. Их нейтрализация предусматривает комплекс политических и экономических мер, что предполагает мобилизацию коллективных международных усилий.

Литература

Афганистан на современном этапе (сентябрь 2001 — июнь 2002 гг.). — М., 2002.

Бакланов А. Г. Ближний Восток на рубеже XXI века: к созданию системы региональной безопасности. — М., 2001.

Задонский С. М. Ядерная программа Ирана и российско-американские отношения. – М., 2002.
Мардсен П. Талибан. Война и религия в Афганистане. – М., 2002.
Примаков Е. М. Мир после 11 сентября. – М., 2002.

Shlaim A. The Iron Wall: Israel and the Arab World. – N. Y., 2000.
SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security. – Stockholm; N. Y., 2002.

Глава 26
ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА В МИРОВОЙ СИСТЕМЕ

В. М. Давыдов

Региональные особенности

Регион Латино-Карибской Америки (ЛКА), состоящий из 34 суверенных государств и ряда зависимых территорий, представляет собой весьма неоднородный массив. Это убедительно доказывают и различия в численности населения: от 175 млн жителей в Бразилии до десятков тысяч в островных государствах Карибского моря; и диапазон вариаций в подушевом показателе ВВП: от 10 тыс. долл. на Багамах, 5–8 тыс. долл. в Аргентине, Мексике, Бразилии и Чили до менее 400 долл. на Гаити.

При всех различиях в размерах территории, ресурсного и экономического потенциала, в этническом составе населения, в политических и духовных традициях государства ЛКА все же обладают определенным сходством качеств, что позволяет характеризовать их место в системе современных международных отношений в обобщенном виде, разумеется, уточняя такие оценки страновыми либо типологическими (по группам стран) особенностями.

Обобщенная характеристика приобретает дополнительные основания в связи с демократизацией политических режимов, которая охватила большинство стран ЛКА на исходе прошлого века. По этому признаку регион стал более однороден, что существенно повлияло и на внешние отношения государств ЛКА, сблизив их подходы к ключевым международным проблемам.

В экономическом смысле ЛКА (если речь идет об основном массиве региона по населению, территории, продукту) занимает *среднюю ступень в мировой системе.* Проиллюстрировать это об-

стоятельство можно простым примером — долями региона в мировом населении и в совокупном мировом валовом продукте, которые в целом совпадают: в обоих случаях они составляют примерно 8–9%.

Разброс в темпах экономического роста и технологического обновления стран ЛКА в перспективе может быть весьма значителен. Допустимо предполагать их дальнейшую диверсификацию по указанным параметрам. Однако в общерегиональном зачете различия взаимокомпенсируются, что наблюдалось в прошлом и сегодня принимается в качестве обычной посылки в прогнозах отечественных и зарубежных специалистов. Неудивительно, что в большинстве своем прогностические оценки сходятся в расчете на сохранение — в целом — срединного положения ЛКА в мировой иерархии на ближайшие 10—15 лет.

Состояние экономики и внешнеэкономических связей стран ЛКА отражает *периферийную обусловленность их развития*, более существенную зависимость от внешнего воздействия, чем это присуще странам первого эшелона — тем, что относятся к центрам мировой экономики и политики. В той или иной мере такое положение сказывается на характере внешней политики государств ЛКА, на содержании их международных отношений, что конкретно проявляется в *ограниченной автономности внешнеполитической деятельности*, в преимущественном акценте на внутрирегиональные либо локальные проблемы. До сих пор страны ЛКА лишены доступа в «клуб» глобального регулирования. Но, пожалуй, позволительно говорить о том, что в отдельных случаях этот барьер может быть преодолен на коллективной основе либо в альянсе с одним или с группой лидеров современного мира. Соответственно, регион выступает как своего рода *резерв наращивания влияния*, усиливая либо ослабляя позиции того или иного полюса мировой системы в зависимости от того, насколько он способен привлечь к себе интерес ЛКА.

Другой аспект — наличие «пороговых государств», которые в силу крупного потенциала при определенном стечении обстоятельств могут быть кооптированы в перспективе в «клуб» глобального регулирования. Такие шансы имеются прежде всего у Бразилии и в какой-то мере у Мексики. Но это, разумеется, определяется возможностью наращивания национального экономического и научно-технического потенциала, наличием соответствующей политической воли у национальной элиты, степенью консолидации гражданского общества и авторитетом нации-госу-

дарства. Другая предпосылка — степень предрасположенности нынешних членов «клуба» к демократизации системы международных отношений и самого «клуба», их интерес к созданию более широких альянсов, а в ряде случаев и к перераспределению ответственности в мировых делах.

Промежуточное (или срединное) расположение ЛКА в мировой иерархии означает также, что интересы и подходы государств этого региона в значительной мере *смыкаются с позициями развивающихся стран Азии и Африки.* Особенно если речь идет о наименее развитых странах региона, таких как Боливия, Гаити, Гондурас. Вместе с тем очевидно, что их внешнеполитический горизонт, а также довольно многочисленной группы мини-государств Карибского моря весьма ограничен. В своей международной деятельности они сориентированы преимущественно на локальные и субрегиональные проблемы, во внешнем мире — на отношения с лидерами мировой политики и экономики либо с историческими метрополиями. Прежде всего речь идет о США, традиционно господствовавшими в ЛКА последнее столетие. Для англоязычных стран Карибского бассейна, помимо США, определяющее значение имеют связи с Великобританией и членство в британском Содружестве наций, для Суринама — с Нидерландами, а для Гаити немалую роль сохраняют отношения с Францией.

Экономический подъем Испании и повышение ее роли в международных делах в последнее десятилетие (почти с полувековой паузой) привели к возрождению широких связей этой страны с латиноамериканскими государствами. Традиционными стали ежегодные саммиты государств ибероамериканского мира (Латинская Америка и страны Иберийского полуострова). На этой основе формируется новое международное сообщество, которое начинает оказывать заметное влияние на мирополитическую ситуацию. Бразилия входит в лузофонное сообщество (объединение португалоязычных стран Европы, Африки и Америки), где играет уже лидирующую роль.

Характер включения стран ЛКА в систему международных отношений несет на себе отпечаток цивилизационных особенностей, включая этническую композицию и преобладающую религиозную ориентацию населения. Достаточно сослаться на то, что в настоящее время ЛКА — *крупнейший католический регион мира.* Отсюда — особое внимание к нему со стороны Ватикана, относительная восприимчивость латиноамериканских обществ к западным христианским ценностям (в том числе на уровне между-

родных отношений). Этнокультурная близость и языковая общность служат важной основой для сотрудничества с Испанией, а в случае Бразилии — с Португалией. Италия, которая имеет в ЛКА огромную диаспору, насчитывающую десятки миллионов потомков переселенцев с Апеннинского полуострова (прежде всего в Аргентине, Бразилии и Венесуэле), активно использует это обстоятельство в построении отношений с соответствующими странами.

В свою очередь, ощущая ограниченность «переговорного потенциала», экономическую уязвимость своих позиций на мировой сцене, страны ЛКА испытывают особую потребность в факторах, обеспечивающих определенную свободу маневра в сфере международных отношений, и, соответственно, в противовесах одностороннему влиянию, а тем более диктату извне. Симптоматично, что в начале 1990-х гг. политическая элита многих стран ЛКА (далекая от левой ориентации) в той или иной мере сожалела по поводу дезинтеграции Советского Союза именно потому, что в результате был утерян основной противовес гегемонии, проецирующейся с Севера. Признавая роль локомотива за экономикой США и значение доступа на самый платежеспособный рынок мира, страны ЛКА в то же время объективно заинтересованы и в альтернативных вариантах международного партнерства.

С учетом отмеченной особенности легче понять современные ориентиры внешней политики стран ЛКА, в том числе концепцию *открытого регионализма*, которая принята на вооружение дипломатией многих латиноамериканских и карибских государств, а также значение, которое придается коллективным действиям на региональной и субрегиональной основах и развитию сотрудничества с партнерами вне Западного полушария.

Исходя из внешнеполитической практики и определяющих ее интересов, можно выделить ряд *основных направлений в международных связях* стран ЛКА. Среди них: североамериканское с примыкающим к нему сегментом межамериканских отношений; внутрирегиональное; европейское, имея в виду прежде всего Евросоюз; азиатско-тихоокеанское, включая многостороннее сотрудничество в АТР и двусторонние связи с ключевыми государствами этой зоны — Японией и Китаем; отношения с Россией и другими странами СНГ; сотрудничество по линии Юг — Юг; участие в деятельности ООН и других организаций общемирового масштаба.

Международные связи и институты в пределах Северной и Южной Америки

Внешнеполитические и внешнеэкономические устремления стран ЛКА традиционно сконцентрированы прежде всего на *отношениях с США*, которые отличаются, с одной стороны, асимметричной взаимозависимостью, переплетением интересов, а с другой — конфликтом, периодически приглушающимся либо обостряющимся. После слома биполярного миропорядка страны ЛКА ощутили трудности и издержки приспособления к квазимонополюсной системе международных отношений, которая в Западном полушарии получила, пожалуй, наиболее серьезные предпосылки для своего практического проявления.

Подвергнув критике латиноамериканскую политику президента Б. Клинтона за «перебор» в апелляциях к абстрактным ценностям и отсутствие должной целеустремленности в обеспечении интересов США в Западном полушарии, администрация президента Дж. Буша-младшего провозгласила принципиально прагматический курс, направленный на решение более конкретных задач, связанных с обеспечением безопасности и устойчивости демократических институтов к югу от Рио-Гранде, усилением борьбы с очагами международного терроризма и незаконным оборотом наркотиков. Основная экономическая цель — реализация проекта по созданию Зоны свободной торговли Америк (АЛКА, или ФТАА), намеченного на 2005 г., что было анонсировано в период президентства Дж. Буша-старшего в качестве «Инициативы для Америк».

Разделяя в принципе продекларированные цели проекта, страны ЛКА нередко выказывают опасения по поводу того, что эти установки могут быть произвольно использованы в качестве предлога для диктата Вашингтона, для навязывания им своих схем решения международных (порой и внутригосударственных) проблем и построения экономического сотрудничества в Западном полушарии без должного учета интересов латиноамериканских партнеров.

После террористической атаки на США 11 сентября 2001 г., проявив солидарность с американским народом и поддержав создание по инициативе США антитеррористической коалиции, многие страны ЛКА все же обозначили свои оговорки. Показательно выступление бразильского президента Ф. Э. Кардозо по следам этих трагических событий, в котором он подчеркнул, что в борьбе с международным терроризмом нельзя ограничиваться

силовыми методами. Необходимо обратить усилия мирового сообщества на преодоление его объективных причин, которые, помимо прочего, коренятся в колоссальном разрыве между уровнями экономического развития передовых и отсталых стран, в распространении бедности и безработицы, на которые обречены огромные массы населения в странах Азии, Африки и Латинской Америки. В более радикальной форме ту же позицию выразило венесуэльское руководство во главе с президентом У. Чавесом и, разумеется, правительство Кубы. Кубинский лидер Ф. Кастро, заявив о солидарности с американским народом, ставшим жертвой человеконенавистнического акта, акцентировал внимание на тезисах о «государствах-изгоях» и террористической «оси зла», с которыми выступил Вашингтон. Он подчеркивал безосновательность и неприемлемость использования политической конъюнктуры, сложившейся после 11 сентября 2001 г., для новых нападок на Кубу, которая решительно отмежевалась от международного терроризма и готова сотрудничать в предотвращении этой общей угрозы.

Поддержав (в большинстве случаев) военные действия антитеррористической коалиции в Афганистане по ликвидации экстремистского режима талибов и баз «Аль-Каиды», страны ЛКА с гораздо меньшим единодушием выражали свою позицию по поводу превентивной войны в Ираке. Обсуждение вопроса в ООН, дискуссии вокруг резолюции СБ ООН № 1441 показывали, что многие из них, несмотря на давление, воздерживались от безоговорочного одобрения позиции США и Великобритании, предпочитая возвращение решения иракской проблемы в рамки ООН, максимальное использование политических средств урегулирования и резервов международного контроля.

Неоднозначны и позиции по поводу очагов терроризма и наркотрафика в самой ЛКА. Казалось бы, эпоха герильи (повстанческого движения) завершилась в Латинской Америке с окончанием холодной войны, о чем могло свидетельствовать прекращение вооруженного противоборства левых и правых сил в ряде центральноамериканских стран к началу 1990-х гг. Однако сохраняющиеся общественные язвы приводят к воспроизводству конфликтов — ныне с меньшим политическим и с большим неполитическим содержанием. К этим конфликтам все чаще примешиваются криминальные факторы, связанные с крупномасштабным наркобизнесом, а в отдельных случаях — этнические противоречия (ситуация в мексиканском штате Чьапас).

Основным узлом терроризма и наркотрафика в ЛКА остается Колумбия. Вооруженный конфликт в этой стране насчитывает уже несколько десятилетий. Парализовав, по существу, колумбийское государство, сегодня он грозит выйти за национальные границы. В Вашингтоне его воспринимают как угрозу национальной (во многом резонно, поскольку колумбийская мафия является основным поставщиком наркотиков на рынок США) и региональной безопасности. Спорадические выплески конфликта и активности наркогерильи за пределы Колумбии уже начались в приграничных районах Венесуэлы, Бразилии и Эквадора.

Несмотря на настойчивые усилия, миротворческий процесс в Колумбии, поддерживаемый международным сообществом, пока не приносит позитивного результата. В этих условиях (особенно после событий 11 сентября 2001 г.) поднимается вопрос об усилении военного компонента в преодолении колумбийского кризиса. Сторонников такого поворота дел в администрации Дж. Буша-младшего немало. Действия дипломатии латиноамериканских государств (прежде всего сопредельных с Колумбией) направлены на то, чтобы предотвратить опасную эскалацию вооруженного конфликта, его интернационализацию, сохранить каналы политического урегулирования и изыскать финансовые средства для нейтрализации социально-экономических причин кризиса (прежде всего для замещения наркосодержащих культур рентабельным агробизнесом).

Одним из ключевых узлов международных отношений стран ЛКА стала проблема формирования АЛКА. Отношение к ней двойственное. С одной стороны, перспектива расширения доступа на самый платежеспособный в мире рынок США, а также к одному из крупнейших источников новых технологий, несомненно, привлекает государства региона. Прежде всего речь идет о тех, что традиционно тяготеют к этому рынку: помимо Мексики, это страны Центральной Америки и Карибского бассейна. Их правящие элиты надеются в рамках АЛКА решить проблемы улучшения экономического положения своих государств и, разумеется, собственного благополучия.

С другой стороны, небезосновательны опасения относительно вероятности подавления экономической мощью США хозяйственных систем их южных соседей, а также блокирования интеграционных процессов в рамках субрегиональных экономических объединений либо проектов внерегионального сотрудничества. Особую озабоченность подобными последствиями проявляют в Бразилии, которая, пожалуй, в наибольшей мере (среди стран

ЛКА) стремится сохранить за собой самостоятельную роль в мировой экономике и политике с шансами на создание собственной зоны влияния в регионе.

Бразилия, поддерживаемая многими латиноамериканскими странами, настаивает на проведении переговоров с США не на индивидуальной, как предпочитает Вашингтон, а на коллективной основе, благодаря чему государства ЛКА усилят свой «переговорный потенциал», более солидарно и, соответственно, эффективно смогут отстаивать свои позиции. В связи с тем, что роль сопредседателя (с латиноамериканской стороны) переговорного процесса по проекту АЛКА государства региона доверили Бразилии, есть основания полагать, что этот шанс администрация Л. И. Лулы да Силвы (избранного президентом в 2002 г.) использует соответственно выданному мандату сполна. В любом случае последствия образования АЛКА будут иметь далеко идущие последствия. И отнюдь не только экономические.

Особое место в системе отношений США с Латинской Америкой занимает *кубинский вопрос* — один из последних отголосков холодной войны и биполярной конфронтации. В своей риторике Вашингтон причисляет Кубу к «оси зла», к «государствам-изгоям». США по-прежнему не намерены восстанавливать нормальные отношения до смены режима на демократический строй в соответствии со стандартными представлениями Запада, продолжают держать политико-экономическую блокаду острова и стимулируют диссидентскую деятельность на Кубе.

Несмотря на то что в последнее время в ЛКА наблюдается более критический подход к политическому режиму на Кубе, широко признается, что сам факт существования на левом фланге кубинского государства сохраняет диапазон внешнеполитического маневра для других стран региона. Кроме того, правительства стран ЛКА не могут не считаться с общественным мнением, которое в весьма значительной своей части осуждает политику грубого давления на Кубу, а позицию ее руководства эмоционально расценивает как проявление стойкости и достоинства.

Взаимоотношения с США де-факто служили осью *межамериканской системы*, формировавшейся на протяжении XX в. Однако в последнее время проявилась тенденция определенного отхода от сугубо «вертикальной» схемы в направлении к «горизонтальному» сотрудничеству, т. е. к большему взаимодействию в среде латиноамериканских и карибских участников межамериканской системы, к активному подключению к межамериканским

делам Канады, которая раньше держалась преимущественно особняком.

В межамериканской системе — три основные элемента: политический, представленный Организацией американских государств (ОАГ, создана в 1948 г.); экономический, связанный с деятельностью Межамериканского банка развития (МАБР, начал функционировать в 1961 г.); блок проблем военного сотрудничества и обеспечения безопасности, который покрывается Договором о взаимной помощи, заключенным странами Западного полушария в Рио-де-Жанейро в 1947 г. (Пакт Рио).

Эпоха холодной войны наложила серьезный отпечаток на деятельность ОАГ и применение Пакта Рио. Оба механизма неоднократно использовались Вашингтоном для давления на неугодные режимы и организации интервенций в целях их замены, а впоследствии для изоляции Кубы.

События, связанные с военным конфликтом Аргентины и Великобритании из-за принадлежности Фолклендских (Мальвинских) островов (1982 г.), поставили под сомнение действенность Пакта Рио. Тогда, вопреки своим обязательствам по этому договору, США приняли сторону Великобритании и, по сути, оказали ей военную поддержку.

В настоящее время по разным мотивам (ссылаясь на прецеденты неадекватного выполнения договорных обязательств либо их несоответствие реалиям нового века) в странах ЛКА ведется критика структур и механизмов, созданных в соответствии с Пактом Рио. По следам событий 11 сентября президент Бразилии Ф. Э. Кардозо призвал вернуться к вопросу о Пакте Рио с тем, чтобы на его основе создать более совершенный механизм обеспечения безопасности в Западном полушарии, способный отвечать на новые угрозы. В 2002 г. Мексика, неудовлетворенная состоянием дел в данной области, фактически денонсировала Пакт в одностороннем порядке.

В современных условиях ОАГ перестала быть инструментом вульгарного давления с Севера и более широко используется для конструктивного диалога. В этом большая заслуга дипломатии ведущих латиноамериканских государств. Однако события последнего десятилетия показывают, что ОАГ не в состоянии действовать достаточно эффективно при урегулировании сложных конфликтных ситуаций. Об этом говорит ее неудачный миротворческий эксперимент в Колумбии. Следующим примером может служить безуспешная попытка ОАГ содействовать преодолению политического кризиса в Венесуэле (2002).

В наименьшей мере критический настрой распространяется на оценку роли МАБР. В настоящее время это крупнейший в мире региональный межгосударственный инвестиционный банк. В зоне ЛКА он самый мощный инвестор. Объем его кредитов превосходит ресурсы, выделяемые странам региона Всемирным банком. Ежегодно на проекты и программы, осуществляемые в ЛКА, МАБР мобилизует более 13 млрд долл. (половину — из собственных средств). На льготные кредиты МАБР удалось построить и оснастить сеть объектов, которые ныне составляют основу экономики многих стран региона.

В Латинской Америке МАБР называют банком интеграции, поскольку он продолжает финансировать здесь различные интеграционные проекты, прежде всего программы «физической интеграции», направленные на развитие коммуникаций между странами — участницами субрегиональных экономических группировок.

Латиноамериканские и карибские участники МАБР поддерживают его курс на диверсификацию внерегионального членства, которая направлена на увеличение привлекаемых финансовых ресурсов и притока новых технологий в ЛКА. Пайщиками банка уже стали многие европейские страны, Израиль, Япония. Ведутся консультации и относительно вступления РФ. Это откроет путь российским предприятиям к участию в тендерах по многомиллионным проектам МАБР, будет способствовать общему укреплению позиций нашей страны в регионе.

Внутрирегиональный сегмент, который в государствах ЛКА обычно входит в число важнейших внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов, представлен плотной сетью двусторонних, субрегиональных и общерегиональных связей и структур.

В качестве определяющей черты регионального климата международных отношений следует выделить малую конфликтность, что кардинально отличает ЛКА от других регионов мира (от Европы, Азии, Африки). На протяжении XX в., кроме Чакской войны между Боливией и Парагваем в 1932—1935 гг., унесшей около четверти миллиона жизней, остальные межгосударственные конфликты в худшем случае носили характер пограничных стычек, краткосрочных и малокровных (Перу — Эквадор, Гондурас — Сальвадор), либо ограничивались дипломатической конфронтацией (Аргентина — Чили, Венесуэла — Гайана, Гватемала — Белиз). Территориальные претензии исторического характера в ряде случаев остаются в повестке дня двусторонних

отношений, но не выходят на передний план и не определяют общий климат внутрирегиональных международных отношений.

Среди крупных регионов мира Латинская Америка первенствовала в запрещении производства, испытания и применения оружия массового уничтожения. Подписав Договор Тлателолко (1968), страны ЛКА впервые в мире образовали зону, свободную от ядерных вооружений, создав важный прецедент для международного права в области реального обеспечения безопасности.

Регион исторически рано (практически вслед за Западной Европой) вступил в эпоху экономической интеграции. Наиболее крупное субрегиональное объединение – Меркосур (южноамериканский общий рынок), образованный Аргентиной, Бразилией, Уругваем и Парагваем и ассоциировавшимися с ними позднее Чили и Боливией. Андское сообщество наций (АСН), выросшее из Андской группы, включает пять государств (Боливию, Венесуэлу, Колумбию, Перу, Эквадор). Центральноамериканская система интеграции (ЦАСИ) создана Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором. Почти все островные государства Карибского моря (в том числе Куба), за исключением Доминиканской Республики, вошли в Карибский общий рынок (Кариком) [1]. В нем состоят лишь три континентальных государства (Белиз, Гайана и Суринам). Экономической группировкой, имеющей общерегиональный масштаб, можно считать лишь АЛАДИ – Латиноамериканскую ассоциацию интеграции в составе 12 государств, представляющих основные субрегионы ЛКА [2], за исключением Центральной Америки. Вне основных интеграционных блоков ЛКА остаются лишь Панама и Доминиканская Республика.

Решая задачи экономического взаимодействия стран-участниц, эти группировки начинают уделять все большее внимание координации внешнеполитической деятельности. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что практически во всех группировках институциональные структуры интеграционных блоков дополняются таким органом, как комитеты или регулярные встречи министров иностранных дел. Кроме того, в рамках суб-

[1] Страны – участницы Кариком: Антигуа и Барбуда, Багамские о-ва, Барбадос, Белиз, Гаити, Гайана, Гренада, Доминика, Куба, Монтсеррат, Сан-Кристофер и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Суринам, Тринидад и Тобаго.

[2] Членами АЛАДИ являются Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Куба, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор.

региональных экономических объединений решаются задачи политического урегулирования проблем, возникающих как в отношениях между странами-участницами, так и в их отношениях с внезональными государствами.

Важнейшим органом внешнеполитического сотрудничества в ЛКА стала Группа Рио, в которую входят 12 государств, включая наиболее крупные страны региона. Группа Рио де-факто унаследовала традицию коллективного и солидарного действия латиноамериканских стран, заложенную в период работы Контадорской группы, сыгравшей решающую роль в урегулировании затяжного вооруженного конфликта в Центральной Америке. Во внешнеполитической практике последнего времени Группа Рио зарекомендовала себя как весьма эффективный инструмент согласования международных позиций стран ЛКА и как инструмент содействия преодолению внутренних конфликтов.

Внешнеполитическая деятельность государств региона вне Западного полушария и в системе общемировых организаций

Исход XX в. и начало XXI в. отмечены существенной активизацией отношений со странами *Европейского союза* как в двустороннем, так и в многостороннем формате. Лидеры Евросоюза (Германия, Франция, Великобритания, Италия, а в последнее время и Испания) традиционно имеют значительные позиции в ЛКА – и политические, и экономические. Если говорить о последних, то они особо существенны в южноамериканской зоне, прежде всего в государствах Южного конуса (Аргентина, Бразилия, Чили, Боливия, Парагвай, Уругвай). В ряде случаев по объему прямых инвестиций и торговых связей с латиноамериканскими партнерами страны Евросоюза превзошли США. Иначе дело обстоит в зоне Мезоамерики (Мексика и Центральная Америка), страны которой экономически тяготеют к северному соседу, ориентируясь преимущественно на североамериканский рынок. Последствия образования НАФТА (Североамериканской зоны свободной торговли с участием США, Канады и Мексики) связаны с относительным ослаблением позиций участников Евросоюза на мексиканском рынке в пользу американского и канадского бизнеса. Такова модель для изменений, которые могут сопровождать осуществление проекта АЛКА. Понимание вероятности неблагоприятных последствий и, конечно, традиционная заинтересованность в рынках ЛКА, ее ресурсах побуждают ЕС к дейст-

виям, направленным на построение новых основ и гарантий сотрудничества со странами региона, которые, в свою очередь, объективно настроены на сохранение и приумножение альтернативных возможностей.

Свидетельством этого стал начавшийся в 1990-е гг. систематический диалог Евросоюза со странами ЛКА по ряду направлений: с регионом в целом на уровне саммита; со странами – участницами южноамериканского общего рынка (Меркосур) на уровне саммита; с отдельными государствами ЛКА, что в случае Мексики и Чили увенчалось заключением соглашения о зоне (канале) свободной торговли в отношениях с ЕС.

Расширение Европейского союза на Восток и связанные с ним проблемы несколько притормозили диалог и развитие сотрудничества со странами ЛКА. Активная фаза отношений, которая приходилась на 1990-е гг., сменилась некой паузой к началу XXI в. Одним из самых больших камней преткновения на пути кооперации регионов стала сельскохозяйственная политика ЕС, которая ограничивает доступ агроэкспортеров из ЛКА на рынки Евросоюза, защищенные высоким уровнем субсидирования местных производителей.

Однако очевидно, что возникшая пауза – явление преходящее. И со стороны ЛКА, и со стороны ЕС, и с точки зрения диалектики соотношения интересов основных партнеров ЛКА на глобальном уровне очевидно, что со временем (по мере решения основных проблем, связанных с подключением восточноевропейских государств и с их адаптацией к нормам ЕС), внешнеполитическая и внешнеэкономическая активность Евросоюза на латиноамериканском направлении вновь даст знать о себе.

К европейскому направлению международных отношений ЛКА примыкает взаимодействие с Испанией и Португалией в рамках формирующегося Ибероамериканского сообщества наций (ИСН). Продекларированная функция сообщества – координация позиций стран-участниц по ключевым проблемам международной политики и мирового развития, активизация взаимодействия членов сообщества в области экономики и культуры народов ибероамериканского мира.

Первый саммит ИСН был созван в 1991 г. (Гвадалахара, Мексика). С тех пор он проводится каждый год. Координирует деятельность ИСН с 1998 г. Секретариат ибероамериканского сотрудничества – исполнительный орган сообщества, штаб-квартира которого расположена в Мадриде. Отправной точкой создания ИСН явилось культурно-историческое и языковое родство испа-

но- и португалоязычных стран Европы и Америки. Но поэтапно сотрудничество в рамках ИСН наполняется все более широким и предметным содержанием. Помимо саммитов, регулярными стали консультационные встречи министров иностранных дел, экономики и финансов, науки и технологии, образования и культуры. Члены ИСН приступили к выполнению ряда совместных программ и проектов.

Де-факто сообщество превратилось в важный дополнительный канал диалога с Евросоюзом, в частности потому, что Испания — ключевой член ИСН — играет роль неформального лидера в осуществлении латиноамериканской политики ЕС.

Азиатско-тихоокеанское направление — новый вектор международных отношений стран ЛКА. Исторически Латинская Америка всегда была обращена лицом к Атлантике и спиной к Тихому океану, хотя добрая половина латиноамериканских государств расположена на его побережье. В последние десятилетия XX в. сначала японское экономическое чудо, затем выход на авансцену мировой экономики новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии и, наконец, динамичный процесс модернизации Китая сместили акценты в международной хозяйственной и политической жизни. Страны ЛКА с существенным запозданием, но все же начали открывать для себя перспективы АТР.

Центром международного взаимодействия в АТР стал созданный в 1989 г. Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Из числа латиноамериканских стран в него вошли Мексика, Чили и Перу. Продекларировала намерение присоединиться к АТЭС и Колумбия.

Саммит АТЭС, состоявшийся в Мексике в 2002 г., показал, что эта организация не может ограничиваться сугубо экономическими проблемами. Политическая составляющая программы Форума вышла на передний план в связи с ростом угрозы международного терроризма, серией его смертоносных акций в различных районах мира. Это повлияло и на позиции латиноамериканских участников АТЭС, которые, как правило, отдавали предпочтение решению экономических проблем: доступу своей продукции на рынки АТР, привлечению прямых инвестиций и новых технологий.

В 1970-е гг. взял старт процесс активного развития отношений с Японией. В его основе была экспансия в ЛКА японского экспорта, а также рост японских капиталовложений в ряде латиноамериканских стран. Не вторгаясь в сложные политические проблемы региона, Япония действовала преимущественно на по-

ле экономической дипломатии. При этом в ряде стран (Бразилии и Перу) активно использовалась многочисленная японская диаспора.

Расширение масштабов сотрудничества с КНР стало существенным фактором развития международных отношений стран ЛКА в 1990-е гг. Но в ряде случаев (в том числе для части центральноамериканских государств) камнем преткновения оставались дипломатические отношения, установленные с Тайванем в период холодной войны. Проблема другого рода – экспортная экспансия КНР. Наплыв дешевой продукции китайских предприятий подавляет местное производство. Это вынуждает латиноамериканские страны вводить защитные меры. Однако очевидно, что в ЛКА растет признание новой роли Китая в мировой экономике и политике, и общая тенденция к расширению торгово-экономических и политических связей с азиатским гигантом найдет серьезное продолжение.

В 1990-е гг. формирование отношений стран ЛКА с *Россией и другими государствами – членами СНГ* проходило в сложной обстановке, определявшейся болезненным становлением новых государственных образований и их институтов на постсоветском пространстве, эрозией их экономического потенциала, часто опережавшей создание прочных рыночных структур. В первой половине десятилетия ЛКА оказалась на дальней периферии внешней политики новой России. Это сказалось и на отношениях с нашим традиционным латиноамериканским партнером – Кубой. Суть проблемы состоит не только в исчезновении факторов политической и военно-стратегической солидарности в российско-кубинских отношениях, хотя это и следует считать основополагающей причиной. Дело также в неспособности слабого российского государства того времени и не оформившегося еще бизнеса предотвратить омертвление огромных ресурсов, вложенных СССР в кубинскую экономику.

Преодолев в какой-то мере вульгарно прозападную ориентацию своей внешней политики, Россия к середине 1990-х гг. начала выправлять позиции в ЛКА. Этому благоприятствовало, с одной стороны, сохранение инфраструктуры загранпредставительств в регионе, унаследованных РФ от советского государства, постепенная стабилизация политического и экономического положения в России. С другой – объективная заинтересованность стран ЛКА в возвращении России на мировую сцену в качестве самостоятельного и сильного игрока, способного внести весомый вклад в построение сбалансированного миропорядка, а также в

более широком выходе своих экспортеров на открывающийся рынок России и в альтернативной поставке современных технологий из нашей страны. Помимо России, реально действующие отношения с некоторыми странами ЛКА со второй половины 1990-х гг. установлены Украиной, Белоруссией и Арменией. Важной опорой для них служат соответствующие диаспоры.

Позитивные тенденции во внешней политике и экономической жизни России закрепились после победы на президентских выборах 2000 г. В. В. Путина. Внешняя политика страны приобрела более инициативный и прагматичный характер. Это положительно сказалось на российско-латиноамериканских отношениях. Существенно повысились интенсивность и официальный уровень политических контактов, заметно увеличился объем товарооборота РФ со странами ЛКА (по итогам 2002 г. — более 5 млрд долл.). За несколько лет число встреч и переговоров на уровне президента и премьер-министра превысило результаты предшествовавшего десятилетия. Проведены встречи российских лидеров с первыми лицами Бразилии, Кубы, Чили, Венесуэлы, Мексики.

Круг партнеров РФ в регионе пополнился Гватемалой и Парагваем. Вместе с тем произошло перераспределение «весовых категорий» — в качестве основного торгово-экономического партнера в ЛКА место Кубы заняла Бразилия. Особенно заметно расширился диапазон сотрудничества в многостороннем формате. Налажен механизм консультаций РФ с Группой Рио, Меркосур, Андским сообществом наций. Таким образом, развитие российско-латиноамериканских отношений пошло вширь и вглубь. Тем не менее очевидно, что объем экономического взаимодействия все еще отстает от того, что диктуется потребностями и реальными возможностями сторон.

Уход Советского Союза и советского блока с мировой арены, а также дифференциация развивающихся стран и, соответственно, их интересов сузили диапазон *сотрудничества по линии Юг – Юг* (в рамках третьего мира). Это сказалось на международных отношениях стран ЛКА, ограничив в 1990-е гг. соответствующий сегмент их внешней активности.

Тем не менее фактом остается сохранение ряда общих противоречий в отношениях развивающихся стран с центрами мировой экономики и политики. Среди них — дискриминация в международной торговле, нестабильность цен на сырьевые товары, неурегулированность внешней задолженности, достигающей кри-

тических пределов, рецидивы имперского диктата при решении международных проблем, затрагивающих интересы Юга.

Все это побуждает страны ЛКА обращаться к возможностям совместных действий с государствами афро-азиатского мира, сотрудничать в соответствующих международных организациях и объединениях. Особую активность при этом проявляют те страны региона, которые по тем или иным причинам оказываются в наиболее уязвимом положении в своих отношениях с «сильными мира сего», о чем наглядно свидетельствует пример Кубы.

При общем понижении уровня участия, отмечавшегося в последнее десятилетие, государства ЛКА продолжают использовать ресурсы солидарности Юга в таких организациях и на таких форумах, как Движение неприсоединения, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Группа 77, объединяющая ныне более 130 государств, включая многие латиноамериканские, Группа 15, куда входят представители преимущественно «верхнего этажа» развивающегося мира, в том числе Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Перу, Чили, Ямайка.

Страны ЛКА включены в целый ряд картельных объединений производителей минерально-сырьевой и аграрной продукции, среди которых наиболее влиятельной является ОПЕК – Организация стран – экспортеров нефти. Активную роль в политике ОПЕК играет Венесуэла, которая, наряду с Саудовской Аравией, выступает основным поставщиком нефти на рынок США.

При ослаблении политико-идеологических акцентов и конфронтационных тенденций в позициях латиноамериканских участников этих объединений и форумов на передний план выходит их озабоченность перекосами, создаваемыми асимметричной глобализацией в области торговли и финансов, уменьшением реальных ресурсов, выделяемых процветающими странами для развития и преодоления бедности в отсталых регионах мира, сохранением барьеров на пути распространения плодов технологического прогресса.

Новая тенденция, затрагивающая прежде всего Бразилию, но находящая также отклик в Мексике, связана с поисками сближения государств-гигантов, в списке которых (вне региона) состоят Китай, Россия, Индия, Индонезия и ЮАР. Стратеги бразильской дипломатии полагают, что подобный альянс может сыграть позитивную роль в установлении более сбалансированного миропорядка, в обеспечении интересов мирового сообщества на расширенной основе при решении проблем глобального масштаба.

Страны ЛКА активно участвуют в деятельности *Организации Объединенных Наций*, сети ее специализированных учреждений (в том числе ЮНЕСКО, ФАО, ЮНИДО, ЮНКТАД, ВОЗ, МОТ и ряда других). Государства региона исходят из того, что ООН создает реальную возможность быть услышанным мировым сообществом, добиться признания и учета интересов отдельных стран, ибо это — уникальный форум согласования интересов и позиций на общемировом уровне. Серьезное значение для стран ЛКА, прежде всего малых и наиболее бедных государств региона, имеет то обстоятельство, что по линии ООН и ее специализированных организаций они получают существенную помощь на цели развития экономики, науки, образования и здравоохранения.

Признавая необходимость совершенствования самой структуры и механизма деятельности ООН в соответствии с требованиями нового века, страны ЛКА в своем большинстве поддержали инициативу Бутроса Гали в бытность его Генеральным секретарем ООН. Речь, в частности, шла о расширении круга постоянных членов Совета Безопасности, с тем чтобы обеспечить представительство всех регионов мира, включая ЛКА. На постоянное место в СБ претендуют несколько крупных латиноамериканских стран, прежде всего Бразилия и Мексика. Отстаивая решение вопроса о латиноамериканском представительстве в постоянном составе СБ ООН, странам региона придется на основе консенсуса сделать свой конкретный выбор. Иной вариант — заполнять место постоянного члена СБ на ротационной основе.

Особая роль в регионе принадлежит ЭКЛА — Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна, созданной в 1948 г. при участии выдающегося аргентинского ученого-экономиста и государственного деятеля Рауля Пребиша. ЭКЛА выглядит, пожалуй, намного значительнее, чем иные региональные комиссии ООН, по той причине, что она далеко отошла от формальных бюрократических функций и превратилась в «мозговой трест» общерегионального масштаба. Концепции экономической стратегии, использования механизмов интеграции, построения международных отношений, сформированные в ЭКЛА, оказывали и продолжают оказывать серьезное воздействие на политику правящих кругов стран ЛКА, на их подход к проблемам международного сотрудничества.

Страны ЛКА, практически без исключений, выступают за сохранение и укрепление роли ООН в мировых делах, в устройстве миропорядка XXI в. Многие из них проявляют озабоченность тем, что в политике некоторых лидеров современного мира

(прежде всего США) отчетливо просматривается стремление к решению проблем, затрагивающих судьбы планеты, минуя ООН и ее ключевой орган — Совет Безопасности. Тем самым создаются опасные прецеденты, которые в дальнейшем могут быть использованы в кризисных ситуациях в различных частях земного шара, включая Латинскую Америку.

Литература

Латинская Америка в международных отношениях. XX век / А. Н. Глинкин (отв. ред.). — М., 1988.

Мартынов Б. Ф. Безопасность: латиноамериканские подходы. — М., 2000.

Сударев В. П. Взаимозависимость и конфликт интересов. США и Латинская Америка (вторая половина XX века). — М., 2000.

Глава 27
АФРИКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

К. П. Боришполец, А. Л. Емельянов

Положение стран африканского региона в мире

Оценки места и роли Африки в мировой политике довольно противоречивы. Ныне страны этого континента составляют почти треть членов мирового сообщества и участвуют в решении актуальных международных проблем. Однако их органичное включение в универсальные процессы формирования постбиполярного мира тормозится рядом факторов, прежде всего явным отставанием уровня экономического развития по сравнению не только с ведущими индустриальными, но и с большинством развивающихся стран. Кроме того, к началу третьего тысячелетия за этим континентом укрепилась репутация самой нестабильной в политическом смысле части земного шара, где отсутствуют элементарные условия для экономического роста. Вместе с тем сбалансированный анализ различных аспектов роли Африки в международных отношениях подтверждает одну из важнейших тенденций мировой политики начала XXI в., которая опирается на конструктивное сотрудничество всех акторов и ориентируется на постепенное преодоление разрыва между Севером и Югом.

Поведение Африки в мире во многом определилась развитием глобальной международной ситуации конца XX — начала XXI в. Перестав быть ареной конфронтации Востока и Запада,

этот регион утратил свое стратегическое значение в системе внешнеполитических координат ведущих держав, а опыт их политического и экономического сотрудничества с африканскими странами подвергся критической переоценке. Для преодоления чрезмерно затратного характера помощи, оказываемой африканским государствам на двусторонней и многосторонней основах, ведущие страны мира предприняли значимые шаги.

Как в Африке, так и за ее пределами стали распространяться очень пессимистические настроения относительно не только ближайших, но и отдаленных перспектив региона, предлагаться сценарии развития обстановки, нередко с апокалиптической тональностью.

Источник «афропессимизма» — прежде всего бедственное экономическое положение подавляющего большинства стран региона. Сегодня на долю континента с более чем 11% населения Земли (около 700 млн человек) приходится 4—5% мирового производства. Из 53 африканских стран 33 относятся к группе наименее развитых. Если в 1960 г. Африка обеспечивала себя продовольствием, то с 1980 г. треть африканцев выживает только за счет международной помощи. Вместе с тем численность населения в африканских странах росла быстрее, чем в других развивающихся странах. При сохранении нынешних темпов рождаемости в 2025 г. каждый пятый человек на планете будет африканцем.

Особое беспокойство вызывает следующее: несмотря на то что объемы международной экономической помощи странам Африки колеблются между 15 и 20 млрд долл. в год, падение ВВП на душу населения вплоть до самого последнего времени здесь продолжалось [1]. Сегодня, по оценкам ООН, почти половина жителей региона существует на доход менее одного доллара в день. В конце XX в. снижение уровня жизни африканцев шло даже в тех государствах, где внешняя помощь традиционно составляла солидную долю их бюджета. В среднем в странах к югу от

[1] Критики утверждают: стратегия иностранной помощи странам Африки (ведущаяся с 1980-х гг. в основном под эгидой ООН и Всемирного банка) слишком сконцентрирована на экономических реалиях и не учитывает местную социокультурную специфику. Одновременно в самой Африке, привыкшей списывать свои недуги на колониальное прошлое и на эгоизм ТНК, не приемлют то, что первопричины ее многих современных проблем, помимо прочего, в некомпетентном руководстве, повальной коррупции, авторитарности власти, несоблюдении прав человека, отсутствии четко выверенных социально-экономических ориентиров, а также во взаимных территориальных притязаниях, подогреваемых личными амбициями лидеров.

Сахары внешнее финансирование госбюджетов осуществлялось в конце XX в. примерно в размере 11% их ВВП, в то время как в странах Северной Африки и Ближнего Востока этот показатель равнялся только 1,2%, в Азии – 0,7%, в Латинской Америке – 0,4%. Не случайно на рубеже веков общий внешний долг стран, расположенных к югу от Сахары, достиг 350 млрд долл., примерно наравне с их совокупным ВВП, что превратило многие из них в хронических должников. Одновременно здесь определились самые резкие диспропорции в доходах населения. Так, 20% наиболее обеспеченных получают в среднем в 10 раз больше тех 20%, которые находятся на «жизненном дне». Соотношение аналогичных показателей в Южной Азии – 4,5 раза. Эта статистика на языке политической практики означает беспрецедентное накопление «горючего человеческого материала», готового стать питательной средой для экстремизма и терроризма в самых драматических формах их проявлений.

Угрозу для африканского континента представляют и другие серьезные факторы. Во всех странах южнее Сахары очень остра проблема СПИДа [1]. Несмотря на усилия мирового сообщества, не удается решить проблему голода. Периодически нехватка продовольствия приобретала в 1990-е гг. драматический характер в Эфиопии, Сомали, Судане, Анголе, Руанде, Заире, Сьерра-Леоне. Чрезвычайные масштабы приняла и проблема беженцев: здесь их насчитывается почти 50% от общемирового количества (более 7 млн человек) и 60% перемещенных лиц (20 млн).

В астрономическую сумму ежегодно обходится Африке растущая «утечка мозгов». Около 23 тыс. выпускников высших учебных заведений каждый год покидает этот регион в поисках лучших условий труда. В данной связи континент теряет около трети необходимых ему квалифицированных специалистов, для замены которых приходится вербовать профессионалов с Запада. Сегодня в Африке трудятся 100 тыс. граждан промышленно развитых стран, а их услуги обходятся в 4 млрд долл. в год, или 35% иностранной помощи на нужды развития, предоставляемой континенту по официальным каналам.

Для интересов международной безопасности неблагоприятны последствия многочисленных внутренних и межгосударственных конфликтов в различных районах Африки. За постколониальный период на континенте были зафиксированы 35 вооруженных кон-

[1] В Африке – половина от общего числа заболевших в мире, а в ряде стран количество ВИЧ-инфицированных составляет до 15–20% населения.

фликтов, где погибли около 10 млн человек, бóльшая часть из которых — гражданское население. Ослабление военно-политического вмешательства в дела Африки со стороны сверхдержав первоначально привело к снижению числа и интенсивности конфликтов в регионе, однако вскоре возобновились старые и вспыхнули новые распри, в которых борьба различных политических сил уже не маскировалась противостоянием Востока и Запада, а серьезно подпитывалась традиционными этническими, конфессиональными и клановыми противоречиями, социальными издержками реформ.

В 1990-е гг. вооруженные действия велись на территориях более чем полутора десятков африканских государств. Особенно большие потери и разрушения войны и вооруженные этнические конфликты принесли в Анголе, Эфиопии, Либерии, Мозамбике, Сомали, Чаде, Мавритании, Сенегале, Западной Сахаре, Судане, Уганде, Мали, Бурунди и Руанде, Демократической республике Конго (ДРК; бывший Заир). Во многих странах происходили и военные перевороты [1]. В начале XXI в. военные действия периодически велись между Эфиопией и Эритреей, а вспышки вооруженного насилия отмечены в Центрально-Африканской республике, Нигере, Кот-д'Ивуар, Либерии, Чаде, ДРК, на Мадагаскаре. Преодоление их последствий потребует нескольких десятилетий, причем вероятность рецидивов конфронтации пока еще высока.

Несмотря на серьезность угроз регионального и глобального масштабов, отмечаемых на африканском континенте к началу третьего тысячелетия, в большинстве государств наметились положительные сдвиги. Во всех странах региона наблюдается 3—4%-ный рост ВВП, что внушает осторожный оптимизм. Внутриполитические и международные отношения в Африке также постепенно стали входить в более нормальное русло. Позитивные изменения оказались возможны прежде всего благодаря достигнутому к середине 1990-х гг. урегулированию крупных вооруженных конфликтов: ликвидации режима апартеида в ЮАР, прекращению затяжной конфронтации в Намибии, Мозамбике и Анголе, нормализации отношений между Угандой, Кенией и Танзанией, предоставлению независимости Эритрее. В начале нынешнего десятилетия удалось добиться продвижения на пути урегулирования эфиопско-эритрейского противостояния, ситуации вокруг Судана и Западной Сахары. Знаковым событием яви-

[1] Только за последние пять лет XX в. в странах Тропической Африки произошло более 15 военных переворотов, негативно повлиявших и на соседние государства.

лось официальное заявление в ноябре 2002 г. Правительства Анголы и УНИТА о завершении выполнения Лусакского протокола, заключенного в 1994 г., и окончательном прекращении внутриангольского вооруженного конфликта — одного из самых продолжительных и разрушительных на африканском континенте. Эти примеры — убедительные доказательства того, что урегулирование конфликтов в Африке является хотя и трудным, но вполне реальным, даже в сравнительно сжатые исторические сроки, делом.

Важным свидетельством заинтересованности африканских стран в укреплении международной и региональной безопасности стало подписание в 1996 г. Договора о создании в Африке безъядерной зоны. Растет стремление местных государств усилить контроль за распространением оружия и добиться запрещения его наиболее смертоносных видов на континенте. Кроме того, если первоначально характерной чертой усилий по установлению и поддержанию мира на африканском континенте являлось широкое вовлечение международного сообщества, особенно государств — членов СБ ООН [1], то в дальнейшем прослеживается все более активное стремление самих здешних стран к участию в урегулировании конфликтов и миротворчестве.

В середине 1990-х гг. 12 стран *Юга Африки* создали межправительственный консультационный Совет по политике, обороне и безопасности. Государства *Центральной Африки* подписали Пакт о ненападении. Межнациональные воинские подразделения Экономического сообщества государств *Западной Африки* (ЭКОВАС) в течение нескольких лет находились в Либерии.

Несмотря на видимые позитивные сдвиги, развитие ситуации в Африке на рубеже веков подтвердило распространенные опасения, что решение проблем, из-за которых долгое время разгорались главные очаги напряженности, было недостаточным для создания атмосферы региональной безопасности. Обстановка во многих районах, ранее рассматривавшихся лишь как потенциальные зоны локальной конфронтации, нередко резко обострялась. Более того, внутренние потрясения в ряде стран сказались и на положении их соседей, которые, например, были вовлечены в гражданский и военный конфликты в ДРК.

Картину общей нестабильности военно-политической обстановки во многих районах Африки дополняют почти повсеместная неурегулированность положения национальных меньшинств,

[1] В 1990-е гг. 40% сил ООН по поддержанию мира действовало в Африке.

сепаратистские тенденции, проявления религиозной нетерпимости, межгосударственные разногласия, питаемые планами субрегиональной гегемонии некоторых африканских лидеров. В связи с этим чуть ли не во всех частях континента существуют не только реальные, но и потенциальные «горячие точки», способные стать серьезнейшим препятствием экономическому возрождению и преодолению отсталости здешних стран.

Сохранение атмосферы латентной конфронтации тесно связано с *гонкой вооружений* на континенте, которая усиливает нестабильность во внутренней политике и межгосударственных отношениях [1]. Несмотря на экономические трудности, по оценкам экспертов, в 2002—2003 гг. страны Африки предполагают выделить свыше 1,5 млрд долл. на закупку вооружений и военной техники.

Мир и нормализация обстановки служат предварительными условиями улучшения экономического и социального положения на этом континенте. Осторожный оптимизм в отношении преодоления конфликтов, нестабильности и улучшения показателей экономического роста все больше подкрепляется масштабными международными и сугубо африканскими инициативами по обеспечению всем странам континента *возможностей устойчивого развития.*

Особую роль в реализации позитивных сценариев развития африканской ситуации призвана сыграть принятая в 2001 г. под эгидой Организации Африканского Единства (ОАЕ) комплексная программа преобразований, направленная на экономическое и социальное возрождение Африки и названная *«Новое партнерство для развития Африки»* (НЕПАД; *The New Partnership for Africa's Development*). В ее основе — соглашение африканских лидеров, представителей международных финансовых институтов (в первую очередь Всемирного банка) и ведущих индустриальных стран мира, обещающих адекватную материальную поддержку тем государствам континента, которые осуществят демокра-

[1] Среди развивающихся стран Африки наибольшей военной мощью к концу 1990-х гг. обладали Египет, Ливия, Алжир, Марокко, Эфиопия, Ангола и Нигерия. В их армиях была сосредоточена основная часть бронетанковых сил континента, бóльшая часть военной авиации и флота. Еще в девяти странах (Сомали, Кения, Судан, Тунис, Танзания, Мозамбик, Замбия, Зимбабве) военный потенциал достигал субрегионального уровня, позволяющего вести активные боевые действия за пределами своих границ. По разным оценкам, некоторые страны Африки могут рассматриваться как потенциальные обладатели оружия массового уничтожения. Алжир, Египет и Ливия располагают баллистическими ракетами, причем в двух последних власти стремятся наладить их собственное производство.

тическое и компетентное экономическое управление, создадут благоприятный инвестиционный климат.

План НЕПАД – проект, объединяющий решение сразу нескольких тяжелейших проблем Африки: преодоление нехватки средств на развитие, укрепление демократических форм правления, борьбу с коррупцией. В данной связи авторы плана попытались представить африканским народам и местным элитам новую систему ценностей и создать современную доктрину регионального партнерства Севера и Юга. Знаменательно, что его идеи разделяет руководство ведущих африканских стран, прежде всего ЮАР, эксперты которой активно участвовали в разработке документов НЕПАД.

НЕПАД базируется на принципах либеральной экономики и ставит цель интеграции африканских стран в многостороннюю систему мировых финансовых и экономических институтов. Одновременно в программе признаются роль государств континента в достижении экономического роста и развития и принципы смешанной экономики. Программа действий НЕПАД определяет три стратегических направления:

1) выполнение ряда предварительных условий, необходимых для начала выхода из кризиса, прежде всего установление на континенте мира, безопасности и демократических форм правления, обуздание коррупции;

2) определение приоритетных секторов для поддержки, в число которых включены инфраструктура и развитие человеческих ресурсов;

3) стратегия мобилизации ресурсов для реализации всех программ.

На Дурбанской сессии (ЮАР) Всемирного экономического форума 2002 г. программа НЕПАД стала приобретать уже вполне реальные очертания. Лидеры африканских государств, а также крупнейшие представители мирового бизнеса («Майкрософт», горнодобывающая компания «Англо-Американ» и др.) подписали Декларацию в поддержку НЕПАД и программу связанных с ним действий.

Ожидается, что реализация НЕПАД поможет снизить, а затем отменить тарифные барьеры, расширит доступ к международным рынкам, увеличит помощь и прямые зарубежные инвестиции. Растет и понимание того, что все это зависит от решения вопросов надлежащего правления, которое в ряде случаев сейчас отсутствует.

НЕПАД — довольно смелая программа, однако в случае успеха она должна принести значительные преимущества странам, которые будут участвовать в ее реализации. Важной составной частью ее успеха должно стать привлечение крупного бизнеса, который ранее почти не участвовал в подобных инициативах, разрабатывавшихся в основном только на государственном уровне.

Темпы экономического возрождения и перспективы политической стабилизации в Африке во многом зависят не только от новых инициатив НЕПАД, но и от развития интеграционных процессов в различных частях континента. Ныне в Тропической Африке есть довольно много субрегиональных организаций, призванных содействовать развитию межстрановых экономических и политических отношений. При этом акцент делается на торгово-экономическую область как основу для дальнейшего преодоления отсталости и противоречий во всех сферах[1]. К сожалению, сегодня эффективность данных интеграционных группировок в основном невысока. Однако начавшийся в конце 1990-х гг. процесс возобновления достигнутых ранее и заключения новых соглашений по обеспечению свободного передвижения товаров, людей и капиталов, улучшению транспортной инфраструктуры, разработке планов введения единой валюты, несомненно, будут содействовать становлению внутренних рынков африканских стран и конкурентоспособности их экспорта. Успешное экономическое развитие станет основой преодоления многих политических разногласий.

Сейчас интеграционные процессы активизировались на востоке, на западе и на юге континента, но идут на разных скоростях. Успешнее всего они осуществляются в рамках ЭКОВАС, которое включает 16 государств региона и Общего рынка стран

[1] Так, в *Западной Африке* действуют: Экономическое сообщество западноафриканских государств (ECOWAS); Западноафриканский экономический и валютный союз (UMOA), образованный в 1994 г. в результате объединения Западноафриканского валютного союза (UMOA) и Экономического сообщества Западной Африки (CEAO); Союз Реки Мано (MRU). В *Центральной Африке* функционируют: Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ECCAS); Экономическое и валютное сообщество Центральной Африки (CEMAC), образованное в 1995 г. в результате объединения Экономического союза Центральной Африки (UEAC) и Валютного союза Центральной Африки (UMAC); Экономическое Сообщество Стран Великих Озер (CELPG). В *Восточной* и *Южной Африке* заработали: Общий Рынок для Восточной и Южной Африки (COMESA), образованный в 1994 г. на базе функционировавшей до 1978 г. Зоны преференциальной торговли для Восточно- и Южноафриканских стран (PTA); Сообщество развития Юга Африки (SADC); Южноафриканский таможенный союз (SACU).

Восточной и Южной Африки (КОМЕСА). В последние годы КОМЕСА активно сотрудничает с такими внешними партнерами, как ПРООН, ВБ, ЕС. Вместе с тем общая проблема всех интеграционных объединений Африки – в несовершенстве их программ и недостатке внешних инвестиций. Ныне в этом плане наметились определенные изменения. Наряду с активизацией поиска форм многостороннего использования приграничных ресурсов в несколько предыдущих лет были предприняты дополнительные меры по привлечению внешних инвестиций.

В свете новых политических и экономических вызовов, с которыми африканские страны столкнулись на рубеже третьего тысячелетия, самой значительной реорганизации подверглась система их региональных многосторонних связей. Так, Организация Африканского Единства (ОАЕ), созданная в 1963 г. и в течение ряда десятилетий являвшаяся главным инструментом согласования внешнеполитических позиций стран континента, с единодушного согласия ее членов стала достоянием истории. На смену ей в 2001 г. пришел *Африканский Союз* (АС) [1]. Цели новой организации: защита суверенитета, территориальной целостности и независимости государств-членов; укрепление мира, безопасности и стабильности; ускорение политической и экономической интеграции на континенте; поощрение демократических принципов и институтов; продвижение согласованных подходов африканских стран на мировой сцене, создание необходимых условий для обеспечения достойной роли Африки в глобальной экономике. В качестве исходной для АС была принята модель европейской экономической интеграции, дополненная некоторыми элементами, отражающими африканскую специфику. Тем самым Союзу были заданы стартовые условия для содействия не только политическому, но и социально-экономическому развитию континента. Важное отличие АС от ОАЕ – участие в его деятельности неправительственных организаций, профсоюзов, деловых кругов и других представителей гражданского общества, которые должны привлекаться к работе Экономического, культурного и социального совета (одного из влиятельных органов Союза).

В Акте об учреждении АС подтверждаются: нерушимость доставшихся Африке в наследство от колониального периода границ; принцип мирного разрешения конфликтов; запрет на использова-

[1] Учредительный акт Африканского Союза, который к настоящему времени подписали все африканские государства, кроме Марокко, вступил в силу 26 мая 2001 г.

ние силы или угрозы ее применения в отношениях между странами-участницами. В учредительных документах АС подчеркивается необходимость содействия устойчивому развитию, продвижению экономической интеграции, координации политики субрегиональных организаций. Важно также решение о создании Механизма по предотвращению, урегулированию и разрешению конфликтов.

В последнее время заметно усилилось вовлечение международного сообщества в решение африканских проблем. В 1996 г. ООН провозгласила 10-летний план поддержки стран Африки под названием «Дать шанс развитию». Он поставил на повестку дня задачу объединить усилия специализированных органов ООН, мирового сообщества и международных финансовых организаций по ускоренному развитию региона с упором на социальные программы и с необходимым финансированием в размере 25 млрд долл. В 1998 г. в дополнение к этой инициативе появился специальный план Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, который предусматривал сокращение закупок странами Африки оружия до 1,5% от ВВП и принятие ими обязательств в течение ближайшего десятилетия не увеличивать расходы на оборону. Аннан обратился также к странам-донорам по поводу того, чтобы 50% их технической помощи тратились в самой Африке, а не на оплату услуг иностранных консультантов. К настоящему времени выполнены не все рекомендации этих документов, однако 10-летний план ООН для Африки и предложения Аннана положили начало согласованной активизации усилий самых различных национальных и международных структур в интересах решения проблем данного континента.

Предметное обращение ООН к вопросам преодоления кризисных тенденций в Африке означало признание мировым сообществом, что ее проблемы перестали быть занятием только самих африканцев и превратились в одно из глобальных направлений развития человеческого общества. В 2000 г. они были специально рассмотрены на Саммите тысячелетия ООН и регулярно появляются в повестке дня совещаний «большой восьмерки». Особое значение в этом плане сыграли решения ее Генуэзской встречи в 2001 г., на которой главы государств и правительств ведущих индустриальных стран приняли специальный план действий в поддержку развития Африки. По мнению лидеров «восьмерки», проект НЕПАД образует основу для нового партнерства между странами Африки и развитым миром. Согласно их представлениям, оно будет сосредоточено на поддержке главных тем: демократии и политического управления; предот-

вращения и снижения остроты конфликтов, в том числе с помощью более активных миротворческих усилий; развития людских ресурсов путем инвестирования в образование и здравоохранение (борьба со СПИДом, туберкулезом и малярией); информационных и коммуникационных технологий; экономического и корпоративного управления; противодействия коррупции.

Ориентиры «Генуэзского плана для Африки», принятые «большой восьмеркой», дальше были развиты в решениях ее саммита в Кананаскисе в 2002 г., где был сделан особый упор на проблемах образования и здравоохранения в африканских странах. В рамках согласованных инициатив мирового сообщества на африканском направлении были отмечены и некоторые новые обстоятельства, в частности необходимость содействия таким странам в использовании информационных технологий и телекоммуникаций [1].

При оценке содержания современных инициатив мирового сообщества по африканской проблематике нужно подчеркнуть не только их конструктивный характер, но и постепенный перенос главных акцентов с вопросов прекращения вооруженных конфликтов на задачи мирного строительства и обеспечения устойчивого развития, что отражает наиболее перспективные тенденции обстановки в африканских странах.

Политика ведущих западных стран в Африке

Для характеристики роли Африки в современных международных отношениях необходимо отметить ряд особенностей политики крупнейших западных стран в отношении проблем континента после окончания холодной войны.

---

[1] Согласно отчету ООН, в Африке на более чем 750 млн жителей приходится менее 100 тыс. Интернет-счетов (не считая ЮАР, где связь развита значительно лучше). При этом число активных Интернет-пользователей во многих странах измеряется всего лишь сотнями, а более 5 тыс. абонентов провайдеры имеют только в 11 государствах — Гане, Египте, Зимбабве, Кении, Кот-д'Ивуаре, Марокко, Мозамбике, Нигерии, Тунисе, Уганде и ЮАР. На юге Африки Интернет более всего развит в ЮАР, а замыкают список Малави и Лесото. В Северной Африке лидер — Тунис, за которым следуют Египет и Марокко. В Восточной Африке Интернет получил большое распространение в Кении и Уганде, за ними — Танзания и Эфиопия, причем этому процессу здесь содействуют международные организации. На западе континента лидируют Сенегал, Гана, Камерун и Габон, а Гвинея-Бисау, Либерия и Сьерра-Леоне сильно отстают от них. Самое слабое звено в Африке — центральный субрегион, а среди островных государств опережающее развитие показывают Маврикий и Сейшельские острова.

Пионером в принятии новой африканской стратегии выступили *Соединенные Штаты Америки*. В первой половине 1990-х гг. была свернута американская помощь ряду диктаторских режимов (Либерии, Судана, Заира), поддержаны процессы национального примирения в Анголе, ЮАР, Мозамбике. Одновременно США взяли курс на выдвижение вперед экономических приоритетов во внешней политике и расширение присутствия их корпораций в Африке. В данной связи дипломатия США стала рассматривать достижение здесь демократических перемен, исходя не из формальных антикоммунистических установок, а из ориентиров устойчивого развития и экономического роста. Поэтому по сравнению с предыдущим периодом американская сторона стремится подходить к решению проблем стран континента с бóльшим учетом специфики каждой из них.

Ныне африканское направление занимает в стратегических приоритетах США важное, но далеко не первостепенное место. Однако к началу XXI в. они заметно укрепили влияние в Африке во многом благодаря присоединению в 2000 г. Алжира к «Средиземноморской инициативе НАТО» [1], улучшению отношений с Нигерией — крупнейшей по населению африканской страной [2] и началу реализации комплексной программы продвижения американского частного бизнеса на весь континент. Весной 2000 г. конгресс США одобрил законопроект «Об экономическом росте и торговых возможностях в странах Африки», что определило современную линию поведения американской дипломатии и предпринимательских кругов.

Экономическое присутствие США в Африке тяготеет к стабильному росту. Торговый оборот между ними и странами континента в 2000 г. составил свыше 294 млрд долл. против 22,6 млрд в 1997 г. [3]. Общий объем прямых и косвенных американских частных инвестиций в Африке на современном этапе приблизился к 14 млрд долл. Экономическая помощь странам Африки, оказы-

[1] Эта международная структура существует с 1994 г. и координирует отношения НАТО в военно-политической области с такими странами, как Египет, Алжир, Израиль, Иордания, Мавритания, Марокко и Тунис.

[2] В ходе визита О. Обасанджо в Вашингтон в мае 2001 г. были сглажены некоторые трения, в частности связанные с обвинениями в многочисленных нарушениях прав человека в Нигерии, и достигнуты договоренности о расширении поставок нигерийской нефти в США. Так, на рубеже веков импорт США, преимущественно нефти и нефтепродуктов, из Нигерии составил 6,3 млрд долл. против 2,7 млрд из Анголы, 2,4 млрд из Алжира, 2,16 млрд долл. из Габона.

[3] По оценкам специалистов, наиболее перспективны торгово-экономические связи США с нефтедобывающими странами, особенно Нигерией и Анголой.

ваемая со стороны США по различным каналам в начале нынешнего десятилетия, сохраняется на уровне 790 млн долл. в год.

Особое место в африканской стратегии США с 2000 г. занимают вопросы создания постоянно действующих сил по поддержанию мира. Проект образования Межафриканских сил по поддержанию мира при помощи в их обучении американских военнослужащих нашел особый отклик со стороны Бенина, Ганы, Кот-д'Ивуара, Мали, Малави, Сенегала, Уганды и Эфиопии. Согласно представлениям американской стороны, для участия в миротворческих операциях ООН или АС к 2005 г. планируется подготовить африканский воинский контингент (12 тыс. человек). В качестве основных региональных партнеров в сфере развития миротворческих структур избраны Нигерия, ЮАР и Кения.

При констатации роста влияния США в начале XXI в. на рассматриваемом континенте необходимо подчеркнуть, что это вряд ли приведет в будущем к установлению американской монополии в сфере международного сотрудничества с Африкой. Несмотря на энергичные прямолинейные действия американских дипломатов и бизнесменов, их односторонние инициативы результативны в основном на первых этапах проведения. В дальнейшем им приходится предпринимать дополнительные усилия для расширения поддержки как со стороны африканских партнеров, так и других членов мирового сообщества; иными словами, подтверждать на практике принцип консенсуса в сфере мировой политики [1].

Африканский курс США и их новые подходы поддержаны *Великобританией*. Однако форсированная активность американской стороны вызывает у многих государств Западной Европы стремление к выработке согласованного и менее зависимого от линии США курса.

Современной политике стран Западной Европы в Африке свойственны тенденции к усилению координации их стратегических подходов. Сохраняющаяся конкуренция экономических интересов, в частности франко-британская, несколько отступает на второй план перед задачами выработки консолидированных позиций в сферах безопасности и поддержки программ социально-экономи-

[1] Например, при оценке опыта непосредственного вовлечения США в урегулирование ряда региональных и внутриполитических конфликтов в Африке нужно отметить, что оно серьезно воздействовало на прекращение этих конфликтов. Однако в последующем события не всегда развивались в желательном для Вашингтона направлении. Инициативы относительно миростроительства и постконфликтного урегулирования, с которыми США обращались к таким странам, как Ангола, ЮАР, Нигерия, не приводили к должным результатам.

ческого развития Африки. При этом новые аспекты *европейской политики* были обусловлены не столько чисто материальными, сколько политическими мотивами, намерением отработать методы адаптации к вызовам глобализации на международной сцене [1]. На фоне относительного снижения взаимозависимости африканских и западноевропейских стран в двусторонних отношениях Африка играет заметную роль в текущих и перспективных планах ЕС, ориентированных на расширение его влияния в современном мире.

Так, в конце 1990-х гг. *Европейский союз* одним из немногих других организаций разрабатывал сценарии военного вмешательства в потенциальные африканские кризисы. Интерес в этом плане мотивировался стремлением к созданию особого европейского механизма, который мог бы использоваться в будущем при управлении самыми различными конфликтными ситуациями.

Несмотря на определенные разногласия в вопросах региональной безопасности в Африке, возникшими между Великобританией и Францией [2], символическим выражением общности их политики в регионе стало проведение весной 1999 г. совместного визита министров иностранных дел Великобритании и Франции в Кот-д'Ивуар для участия в совещании с послами 12 африканских стран. В дальнейшем скоординированная позиция западноевропейских стран по африканской проблематике была продемонстрирована и во время Африкано-Европейского саммита в Каире в апреле 2000 г. Важно то, что европейская сторона сделала главный акцент не на вопросах продвижения прав человека, а на более нюансированных подходах к обеспечению политической стабильности в различных странах. Характерно также, что при скептицизме основных европейских доноров страны ЕС единодушно приветствовали многосторонние инициативы плана НЕПАД и официально гарантировали его финансовую поддержку.

Представляется, что в дальнейшем ЕС и его отдельные члены будут выбирать преимущественно малозатратные сценарии для

[1] К концу XX в. значимость африканского региона как торгового партнера стран Западной Европы существенно сократилась. К тому времени на них приходились только 1,1% европейского импорта и менее 1% европейского экспорта. Относительно снизилась и доля Африки в общем объеме иностранных капиталовложений в развивающиеся страны – она упала вдвое (с 11% во второй половине 1980-х гг. до 5% в 1990-е гг.). Однако 80% этих ограниченных иностранных инвестиций в Африку шло из стран ЕС, особенно из Франции и Великобритании.

[2] Франция предлагала, чтобы ЕС проводил операции в Африке с санкции ООН и ОАЕ, а Великобритания настаивала на сохранении исключительной ответственности за ЕС.

своих миротворческих и гуманитарных инициатив на рассматриваемом континенте. Вместе с тем не следует ожидать маргинализации африканской проблематики в политике стран ЕС. В обозримом будущем Африка будет играть заметную роль в выработке согласованных решений в сфере безопасности и стабильности как компонентов развития общей европейской внешней политики.

В формировании единой европейской политики в Африке выделяются роль французского опыта и современных подходов к сотрудничеству со странами континента. Несмотря на постепенный распад системы «особых отношений» в культурной, экономической и финансовой сферах, связывавших *Францию* с ее бывшими африканскими колониями, прекращение в 1995 г. субсидирования бюджетов западноафриканских стран, входивших в «зону франка», это государство, по сравнению с другими западными странами, сохраняет самый высокий уровень прямого присутствия в регионе. Но при традиционной специфике африканское направлении французской внешней политики испытывает влияние универсальных факторов, что усиливает значимость инновационных моментов в сферах экономического и политического партнерства. В данной связи следует отметить ориентацию французской стороны на координацию африканской политики в рамках ЕС. В частности, французское руководство стремится привлечь структуры ЕС к реализации крупных экономических проектов, особенно к тем, где отмечается серьезная конкуренция со стороны США, например к разработке нефтяных месторождений зоны Гвинейского залива. Кроме того, растет значимость политического сотрудничества с такими странами, как ЮАР, Камерун и Эфиопия, которые ранее не входили в сферу французских интересов.

Сравнительно новое явление в сфере франко-африканского партнерства — отношение к его экономической составляющей. С одной стороны, Франция (у нее на Африку ориентировано свыше 20% внешней торговли), имеющая на континенте примерно 12 млрд долл. прямых капиталовложений и около 1,5 тыс. филиалов национальных компаний, стремится не допустить ослабления своих позиций. Она оказывает данным странам массированную помощь по государственной линии [1], периодически

[1] Совокупная помощь Франции на цели развития Африки составляет около 10 млрд долл. в год, а по уровню помощи относительно ВНП — примерно 0,5%, т. е. французы находятся на пятом месте в мире после Норвегии, Дании, Швеции и Голландии.

списывает их задолженности, принимает меры по стимулированию частных инвестиций. Однако в последние годы ужесточились правила экономического взаимодействия французских и африканских партнеров. Предоставляемые займы приобрели более строгий целевой характер. Инвестиции в госсектор сводятся к минимуму, а вклады в частный бизнес, особенно связанный с местным капиталом, увеличиваются. Еще важнее роль того обстоятельства, что с середины 1990-х гг. французская финансово-экономическая помощь неизменно увязывается с заключением соответствующих соглашений между МВФ и африканскими странами.

Другие аспекты франко-африканского сотрудничества также отмечены растущим прагматизмом. В подобном духе пересматриваются, в частности, франко-африканские соглашения о кооперации в военной области. Теперь значительная часть материальной помощи идет не вооруженным силам, а правоохранительным органам. Поддерживаются межафриканские договоренности по безопасности и стабильности (например, между МВД Сенегала, Мали и Мавритании).

Анализ африканской политики Франции предполагает и оценку ряда разногласий между нею и США на континенте. Во второй половине 1990-х гг. некоторые международные наблюдатели даже заговорили о франко-американском соперничестве в этом регионе. Установка США на форсированное проведение демократических и рыночных реформ столкнулась с традиционной склонностью Франции к компромиссам со своими африканскими партнерами. Значительную, а иногда и превалирующую роль в данном столкновении играли также экономические интересы, особенно в нефтяной области. Конкуренция между французской компанией «Эльф-Акитэн» и американской «Оксидентал петролеум» в Конго, между англо-голландской «Шелл» и «Эльф-Акитэн» в Габоне, трения между американскими и французскими нефтяными компаниями в Анголе вызвали даже опасения, что возникнет новая конфигурация соперничества в Африке.

Но значение американо-французских разногласий в подходах к проблемам Африки ни в коем случае нельзя преувеличивать. Речь идет не о нарушении стратегического единства основных западных партнеров Африки, а о тактических расхождениях, обусловленных асимметричными интересами части, хотя и весьма влиятельной, их правящих кругов. Как показывает практика, в Африке и других регионах третьего мира руководство западных держав по ключевым проблемам международных отноше-

ний выступает солидарно. Примером реального консенсуса между ними может стать постепенная встречная эволюция установок для концепции формирования системы коллективной безопасности в Африке, сближение позиций и совместные акции в ходе мирного урегулирования в районе Великих озер и в некоторых других вопросах. Вместе с тем соотношение сил в рамках неконфронтационного франко-американского соперничества повышает заинтересованность французской стороны в расширении сотрудничества с новыми потенциальными партнерами. Это создает благоприятные предпосылки для распространения доверительного российско-французского диалога на африканскую проблематику, включая возможное содействие продвижению отечественных экономических интересов.

Политика других государств мира в Африке

Роль Африки в современных международных отношениях сложна и многогранна. На современном этапе прекращение вооруженных конфликтов, создание условий для экономического возрождения и рост эффективности иностранной помощи африканским странам — ключевые задачи в системе внешнеполитических приоритетов глобального развития. Но наметившиеся позитивные сдвиги на всех перечисленных направлениях не снимают с повестки дня многие другие вопросы, от решения которых будет зависеть формирование перспективных тенденций широкого международного взаимодействия в Африке и вокруг нее. Представляется, что в недалеком будущем мировое сообщество обратится к еще более активному поиску региональных решений демографических, экологических, энергетических и ряда иных проблем данного континента. Новая сфера внешнеполитического взаимодействия может возникнуть в результате расширения связей африканских государств с Южной и Юго-Восточной Азией.

Постепенно укрепляет свои позиции в Африке *Япония*, которая провела в Токио в конце 1998 г. представительную конференцию по проблеме капиталовложений. Продолжает расширяться в Африке влияние *КНР*, активно действующей как в политической, так и в торгово-экономической сферах. Оно пока еще несопоставимо с американским или французским, но по динамике отношений Китай весьма заметен. Сейчас китайско-африканское сотрудничество осуществляется на уровне двусторонних связей, проводимых по преимуществу для согласования и констатации общности позиций по мировым вопросам, а также в рам-

ках работы международных организаций — ООН, «Группы 77», ВТО. Такое сотрудничество объективно способствует формированию системы справедливых и демократических международных отношений, блокирует попытки ведения дел в этой области с позиции силового диктата.

В целом к настоящему времени в отношениях КНР с африканскими странами действует установка на консолидацию связей и проведение курса взаимной поддержки. В отличие от еще недавнего прошлого, как стратегические, так и тактические моменты данной линии стали более селективными и рационально обусловленными. Это особенно заметно в ходе регулярных обменов визитами на высшем уровне между КНР и ее партнерами. В частности, опыт Китая по «экономизации» и модернизации своего присутствия в зоне развивающихся стран продолжился во время недавних китайских политических контактов с Ливией, Нигерией, Габоном, Тунисом, Египтом и рядом других стран Африки. Китайская сторона неизменно подчеркивала, что намерена строить с ними долгосрочные, устойчивые отношения полномасштабного сотрудничества, основанные на равноправии, уважении суверенитета и ко взаимной выгоде в интересах процветания.

Итак, в Африке, как и в других регионах, в начале XXI в. Китай продемонстрировал стремление расширить практику согласованной политики развивающихся стран. Однако он не мотивировал ее конфронтационными аргументами. Китайская сторона указывала: все страны мира призваны укреплять взаимодействие, прилагать усилия по установлению справедливого, рационального нового международного политического и экономического порядка ради адаптации к изменениям в ситуации на планете и противодействия вызовам, возникающим в процессе общего продвижения к экономической глобализации.

Еще одной перспективной сферой международного взаимодействия в Африке стало сотрудничество ЮАР, Индии и Бразилии, которые в июле 2003 г. создали трехсторонний смешанный комитет для содействия политическому, торгово-экономическому и научно-техническому партнерству в интересах социально-экономического развития. Практическая работа, проведенная внешнеполитическими ведомствами этих стран, уже позволяет говорить о возникновении совершенно нового по своему качеству опыта координации стратегии развивающихся стран в контексте глобализационных процессов и оформлении особой группы региональных лидеров зоны «мирового Юга» — «Группы трех» (G-3).

В *России* продолжают считать государства Африки перспективными и проверенными временем партнерами, отношения с которыми весьма важны. Соответствующий подход отражен в Концепции внешней политики РФ, утвержденной Президентом В. В. Путиным 28 июня 2000 г. На ее основе проводится последовательная работа по расширению отвечающих национальным интересам России взаимовыгодных отношений со странами Африки, их региональными и субрегиональными организациями. При этом используются как новые наработки, формы и методы взаимодействия с африканскими партнерами, так и позитивный опыт сотрудничества прежних лет, творчески применяемый в современных условиях.

В настоящее время африканская направленность российской внешней политики заметно активизирована. На континенте сохраняется широкое отечественное дипломатическое присутствие — действуют 40 посольств. В последние годы Россию посетили главы таких государств, как Алжир, Нигерия, Габон, Намибия, Ангола, Египет. Расширились рабочие контакты между различными ведомствами нашего и африканских государств, а также с региональными интеграционными структурами.

Важна роль в развитии российско-африканских связей конструктивного политического диалога, который ведется как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Одно из наиболее значимых направлений политики России в Африке — участие в разблокировании кризисных ситуаций. В качестве члена СБ ООН Россия вносит необходимый вклад в выработку основ политического урегулирования конфликтов на африканском континенте. Для подкрепления политико-дипломатических усилий России существенны конкретные акции, проводимые по линии министерств по чрезвычайным ситуациям (МЧС) и обороны (МО). Россия неоднократно участвовала в проведении международных операций по поддержанию мира в Африке, помогала организовывать чрезвычайные поставки в ее различные районы, предоставляла значительную гуманитарную помощь [1].

[1] Россия активно участвовала в урегулировании конфликтов в Анголе, ДРК, других «горячих точках» региона. Наши миротворцы были в составе миссии ООН в операции по поддержанию мира в Сьерра-Леоне. В Руанде силами МЧС во взаимодействии с Программой развития ООН были созданы политехнический центр по подготовке специалистов, а также поисково-спасательные подразделения. Прорабатывается участие РФ в гуманитарном разминировании ряда территорий. Оказывается конкретная адресная помощь населению африканских стран, пострадавшему от стихийных бедствий.

В последние три-четыре года российской стороне удалось побороть опасность стагнации двусторонних связей с Африкой и продолжить развитие взаимовыгодного сотрудничества. Товарооборот России только с африканскими странами южнее Сахары составляет ежегодно более 600 млн дол. Недавно РФ заключила соглашения с рядом государств континента в таких сферах, как торговля, экономическое и научно-техническое сотрудничество, разведка и добыча полезных ископаемых, мирное использование ядерной энергии, сельское хозяйство, туризм, культура, наука и образование, военно-техническое сотрудничество, избежание двойного налогообложения, борьба с незаконным оборотом наркотиков. Сейчас реализуются крупные двусторонние проекты в алмазодобывающем секторе, энергетике, рыболовстве, поставляются в готовом виде и собираются на месте российские автомобили. На очереди новые, перспективные в коммерческом плане направления российско-африканских связей, в том числе по биотехнологиям, геологоразведке, электронике, освоению космоса. Примечательно, что не только Россия направляет инвестиции в Африку, но и африканские партнеры (к примеру, корпорации ЮАР) участвуют в ряде проектов на нашей территории.

Позитивно развивается военно-техническое сотрудничество России со странами Африки. После распада СССР у него появилось немало критиков. Но серьезные аналитики довольно аргументированно отвечают на их доводы. Во-первых, страны Африки, будучи суверенными, имеют право на оборону. Во-вторых, свернуть поставки оружия в то или иное государство означает открыть двери для конкурентов, причем не только для традиционных поставщиков – США, Великобритании, Франции либо других стран Запада, но и для новых, образовавшихся после распада СССР, а также для Восточной Европы и Китая. С учетом сложного финансового положения африканских государств в сфере военно-технического сотрудничества появляются альтернативные схемы взаиморасчетов за поставки техники и снаряжения. Это, например, реализация квот на вылов морепродуктов, создание совместных предприятий в рыболовстве, горнодобывающей промышленности, встречные поставки товаров традиционного африканского экспорта, разминирование земель и т. д. Россия продолжает содействовать африканским странам в подготовке кадров. Во многих странах континента трудятся наши врачи, а в Эфиопии действует госпиталь Российского общества Красного Креста. Развиваются межпарламентские обмены, связи по линии регионов.

Несмотря на сложные условия, Россия активно участвует в формировании международного взаимодействия в Африке, она вносит конструктивный вклад в обеспечение более стабильного международного климата и гармонизацию современного глобального развития. При этом самыми дельными представляются комплексный подход к решению африканских проблем, их военно-политических, социально-экономических, гуманитарных, этнических и иных аспектов, а также стремление к повышению роли африканских стран на международной сцене.

Литература

Васильев А. Африка и вызовы XX века // Азия и Африка сегодня. – 2002. – № 8.

Всемирный банк. Доклад о мировом развитии. 2000/2001. – Вашингтон, 2002.

Высоцкая Н. И. Тропическая Африка: новая экономическая стратегия и ее последствия. – М.,1998.

Кораблев Ю. Образование Африканского Союза. Смена названия или постановка новых задач? // Азия и Африка сегодня. – 2000. – № 8.

Середин В. Россия и Африка // Международная жизнь. – 2001. – № 7.

Сумбатян Ю. Африку раздирают военные конфликты // Независимое военное обозрение. – 30.05.2003. (См. также: http://nvo.ng.ru/wars/2003-05-30/2_africa.html)

Усов В. От панафриканизма – к созданию Африканского Союза // Азия и Африка сегодня. – 2002. – № 10.

Шитов В. Н. Развивающиеся страны Тропической Африки: экономика и внешнеэкономические связи. – М., 2002.

ЮНКТАД. Наименее развитые страны. Доклад. 2002 год. Обзор. Нью-Йорк – Женева, 2000.

State, Conflict, and Democracy in Africa. R. Joseph (ed.). Boulder, Colo., 1999.

Gorm R. O. Europe and Africa in the 1990s: European Policies towards a Poor Continent in an Era of Globalization. – Global Society. – 2001. – Vol. 15. – № 4.

United Nations. ECOSOC. Summary of the Economic and Social Situation in Africa. 2002. – E/2002/17. – 2002. – April 18.

http://www.touchtech.biz/nepad

Часть III

Россия в современном мире

Глава 28

РЕСУРСЫ И ПРИОРИТЕТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Никонов

Распад СССР породил тектонические сдвиги во всей системе международных отношений и открыл принципиально новый этап во внешней политике нашей страны. Мировая система, основанная на биполярной конфронтации, ушла в прошлое, и Россия перестала быть одним из ее полюсов. Одновременно она утратила статус сверхдержавы, которой являлся Советский Союз. На долю Российской Федерации, правопреемницы СССР, пришлось 4/5 его территории, но лишь около половины населения и хозяйственного потенциала. На протяжении 1990-х гг. уровень экономического развития продолжал падать, что сказывалось на оборонных, политических и иных параметрах силы. Поэтому не случайно, что развернулись серьезные дискуссии о роли и месте России в мире, о ее геополитической стратегии, которая в первую очередь обусловлена потенциалом страны, а также характером осознания национальных приоритетов политическим классом.

Внешнеполитические ресурсы и их иерархия

Под внешнеполитическими ресурсами понимают совокупность факторов силы государства, которые могут быть использованы для проведения целенаправленных действий и достижения желаемых результатов на международной сцене.

Внешнеполитические ресурсы подразделяются на материальные и нематериальные.

К *материальным* ресурсам относятся:

— *географические* — величина территории, местоположение,

значимость для транспортных коммуникаций, благоприятное окружение;

– *демографические* – численность населения, его качественные характеристики, размещение;

– *экономические* – потенциал народнохозяйственного комплекса, его способность создавать преимущества перед другими странами, поддерживать военную мощь, осуществлять экономическую экспансию;

– *военные* – уровень обороноспособности, возможность применять или проецировать военную силу за пределами своей территории.

Нематериальные ресурсы включают в себя:

– *политические* – эффективное государство, система альянсов, конструктивные отношения с ведущими мировыми центрами силы; сюда же относятся институциональные ресурсы (международные и внутренние) – участие в международных организациях, оказывающих влияние на глобальное или региональное управление, наличие внутри страны действенной системы выработки и реализации внешнеполитических решений;

– *социальные* – сплоченность общества, наличие осознанной поддержки внешнеполитического курса со стороны населения; его готовность, в случае необходимости, нести жертвы для реализации этого курса;

– *репутационные* – возможность оказывать воздействие на международные процессы силой престижа, авторитета лидеров;

– *идеологические и культурные* – способность влиять на умонастроения, интеллектуальный климат, духовную жизнь других государств;

– *информационные* – степень включенности в глобальное информационное пространство, возможность воздействовать на мировые информационные потоки, обеспечивать собственную элиту необходимой для принятия решений информацией;

– *научные, научно-технические и образовательные* – наличие и воспроизводство интеллектуального потенциала, способного обеспечить высокий уровень развития экономики, военных технологий, а также выработку рационального геополитического поведения.

Все внешнеполитические ресурсы (и каждый из них) могут делиться на *позитивные* и *негативные*. Позитивные – это те, которые позволяют достигать собственных целей; они наиболее значимы. Негативные – способность создать проблемы оппоненту, помешать реализации его замыслов.

На протяжении человеческой истории иерархия различных внешнеполитических ресурсов изменялась. В современном мире происходит снижение значимости базовых геополитических характеристик — местоположения, ландшафтов, количества населения, обеспеченности полезными ископаемыми. Сохраняют и, вероятно, еще долго будут сохранять свое значение военные потенциалы государств. И в то же время налицо скачкообразное повышение роли невоенных ресурсов, прежде всего экономических, научно-технических, информационных. Борьба в мире идет за контроль не столько над территориями, сколько над транснациональными финансовыми, интеллектуальными потоками, за воздействие на принятие решений в глобальном масштабе.

Ресурсы внешней политики современной России

Обычно принято считать, что Российская Федерация по своим внешнеполитическим ресурсам многократно уступает СССР. Признавая их ограниченность, следует заметить, что не все изменения последнего десятилетия имели однозначно негативную направленность; по ряду параметров Россия своих позиций не теряла или даже сумела их укрепить.

Географические ресурсы

Территория Российской Федерации (17 млн кв. км) заметно меньше, чем СССР (22,5 млн кв. км). Однако, составляя уже не 1/6, а лишь 1/8 часть суши, Россия по-прежнему является самой крупной страной в мире. При этом ее географический центр заметно сместился на северо-восток — из Новосибирской области в Эвенкийский автономный округ (Красноярский край), а центр сосредоточения населения — с 52° северной широты на 55°30′ северной широты. Страна оказалась пространственно «отодвинутой» от Западной и Центральной Европы, Ближнего и Среднего Востока, Южной Азии, потеряла непосредственный выход на границы многих государств этих регионов.

Геополитическое окружение России никогда не отличалось спокойствием и миролюбием. Ни одно государство мира не могло сравниться с ней по количеству соседствующих стран, многие из которых к тому же находились во взаимно враждебных отношениях или отличались нестабильностью. Сейчас от многих тра-

диционных источников нестабильности Россия отделена новыми независимыми государствами, но геополитическое соседство по-прежнему далеко от оптимального. В некоторых из бывших союзных республик вспыхнули политические и этнические конфликты, породившие потоки беженцев в Россию. Правовая незафиксированность значительной части границ породила ряд территориальных споров. Впервые в истории мы столкнулись с проблемой сообщения с эксклавной территорией, на положении которой оказалась Калининградская область.

Осложнилась ситуация с движением товаропотоков между нашей страной и многими из ее основных торговых партнеров. Транспортные пути на Юг теперь пересекают новые независимые государства Центральной Азии и Закавказья; на Запад – Беларусь, а также Украину и Прибалтийские государства, где остались крупнейшие порты на Черном море и Балтике.

Вместе с тем от России по-прежнему в значительной степени зависят транзитные коридоры в Евразии. Постоянная борьба за альтернативные, в обход нее, пути транспортировки, скажем, энергоносителей, на самом деле отражает уже существующую ключевую роль России. В последние годы возникла возможность развития новых транзитных маршрутов, которые по политическим соображения были невозможны во времена холодной войны. Начался активный авиационный транзит, в том числе кроссполярный. Существуют планы развития транспортных путей между Европой и Средним Востоком, проект транссибирской железнодорожной артерии, связывающей экономические гиганты Европейского союза и АТР. Однако развитие этих транспортных магистралей упирается в наличие сложившейся, привычной системы перевозок; в особенности структуры торговли ведущих стран между собой, в которой преобладает высокотехнологичная продукция, не требующая больших объемов перевозок; в неразвитость российской транспортной инфраструктуры. В стране – плохие порты, изношенные флот и парк подвижного состава; нет ни одной автомобильной магистрали международного уровня (кроме окружной дороги вокруг Москвы).

Факторы обширности территории и наличия на ней девственных лесных массивов делают Россию глобальным экологическим донором. Эта роль стала более заметной в последнее десятилетие, когда в результате спада производства страна на треть сократила выбросы парниковых газов, что составило 60% общемирового уменьшения уровня загрязнения. От России зависит вступление в силу Киотского протокола к Рамочной конвенции

ООН об изменении климата. Появились возможности конвертировать собственные экологические преимущества в экономические и политические дивиденды.

Именно географическое положение, хотим мы того или нет, обрекает Россию на то, чтобы быть внешнеполитическим актором если не на глобальном уровне, то как минимум в масштабе северного полушария. «Мы с вами присутствуем и в Европе, и в Азии, и на Севере, и на Юге, — говорил Президент В. В. Путин на расширенном совещании с участием послов в МИД России 12 июля 2002 г. — Естественно, что там есть наши интересы».

Демографические ресурсы

Население СССР составляло к моменту его распада 289 млн чел., из них около 150 млн приходилось на РСФСР. В 1990-е гг. Россия пережила ситуацию, которую демографы называют «черный крест»: увеличение смертности при сокращении рождаемости. При этом ухудшались показатели здоровья населения на фоне роста алкоголизма, наркомании, числа сердечно-сосудистых заболеваний и деградации системы здравоохранения. В последние годы ситуация стала выравниваться, но тенденция к уменьшению населения не переломлена. Перепись населения 2002 г. установила, что в Российской Федерации проживают более 145 млн человек (2,4% от числа жителей планеты), и это делает ее седьмой наиболее населенной страной в мире — после Китая (1,3 млрд.), Индии (1,03 млрд), США (281 млн), Индонезии (203 млн), Бразилии (170 млн). В том же 2002 г. Россию обошел Пакистан (145,5 млн), и шансов догнать его нет — в Пакистане в среднем рождается 503 ребенка на 100 женщин, а в России — 125 детей, что ближе к европейским показателям. Падение численности населения было бы еще более заметным, если бы не массовая миграция в Россию. По количеству въехавших в страну иммигрантов за последнее десятилетие мы заняли второе место в мире, отставая только от США и опережая Германию. Более 7 млн человек получили российское гражданство (главным образом — русские и русскоязычные из стран СНГ), тогда как Россию покинули, уехав на постоянное проживание за рубеж, около 3 млн человек. На территории РФ живет также до 3—4 млн нелегальных мигрантов из бывших союзных республик и до 400 тыс. китайцев. Миграционного пополнения населения из стран СНГ (Казахстан, Узбекистан, Киргизия), по оценке демографов, Россия по-прежнему может ожидать до 2010—2015 гг.

Этот приток позволит избежать резкого сокращения населения, которое, тем не менее, продолжится. Особенно остро демографическая проблема стоит на слабозаселенном Дальнем Востоке, где 7 млн россиян проживают по соседству с демографически переполненным Китаем.

Россия очень сильно отличается от СССР по этноконфессиональному составу населения. Если и в Российской империи, и в Советском Союзе русские составляли меньшинство, то в Российской Федерации их больше 80% жителей. Подобное изменение дало основание некоторым специалистам говорить о трансформации России впервые в своей истории в нацию-государство. В принципе это изменение может означать как вероятность обретения новой идентичности на национальной основе, так и опасность развития националистических настроений. В то же время более гомогенный состав населения оставляет меньше возможностей для внешнеполитического лоббирования со стороны этноконфессиональных меньшинств.

Экономические ресурсы

Существуют различные оценки нынешнего экономического потенциала России. Наш валовой внутренний продукт, рассчитанный по текущему обменному курсу, сопоставим с голландским – порядка 350 млрд долл. или 1,1% мировой экономики (США – более 10 трлн долл.) В пересчете по паритету покупательной способности (ППС) рубля картина выглядит более благополучно – 1085 млрд долл. в 2000 г. (2,5% от общемирового уровня)[1]. Россия (по ППС) представляет собой девятую крупнейшую экономику мира (между Великобританией и Бразилией) с перспективой, по оценкам экспертов, к 2015 г. выйти на 6 место (2250 млрд долл.), уступая лишь США, Китаю, Японии, Индии и Германии. По объему ВВП на душу населения Россия с показателем 7,5 тыс. долл. находится на 56 месте в мире (сопоставимо с показателями Мексики или Ливана). Прогнозы дают нам

[1] Паритет покупательной способности оценивается по возможности приобрести за единицу валюты определенную корзину товаров и услуг на внутреннем рынке. Почти у всех развивающихся и постсоциалистических стран обменные курсы национальных валют сильно занижены по сравнению с ППС (для России – в 4 раза), а у большинства развитых – завышен. Расчеты по ППС позволяют правильно оценивать уровень жизни, реальные расходы на оборону, но они неприемлемы, например, для оценки доли в ВВП внешнего долга, который выплачивается твердой валютой по текущему курсу.

16,2 тыс. долл. к 2015 г., что будет соответствовать месту в конце пятой десятки.

Ситуация в российской экономике — далеко не блестящая, но лучше, чем была несколько лет назад. С 1999 г. ВВП рос в среднем на 6,5% в год, что заметно выше среднемировых показателей. Хотя многие эксперты связывают этот рост лишь с высокими ценами на энергоносители и с импортозамещением после дефолта 1998 г., существовали и другие важные внутренние факторы. «Россия пережила бум производительности труда, по сравнению с которым рост производительности в США выглядит летаргическим», — пишут известные американские экономисты А. Аслунд и П. Бун. Кроме того, следует учитывать, что из-за наличия большой «серой зоны» и несовершенства статистического учета, реальные размеры российской экономики больше, чем это фиксируют государственные органы.

Если СССР в последние десятилетия своего существования зависел от импорта зерна, то в 2002/2003 сельскохозяйственном году Россия продала 15 млн тонн и стала третьим в мире экспортером пшеницы после США и ЕС. В советские времена внешний долг страны постоянно рос, а только за 1999—2002 гг. он сократился со 166 до 119 млрд долл. Наша страна улучшила свою кредитную историю, с 1998 г. обходится практически без внешних заимствований. Положительное торговое сальдо России в начале XXI в. ежегодно измерялось 40—50 млрд долл.: в 2002 г. экспорт составил 106,1 млрд долл., импорт — 60,8 млрд долл. Впервые за многие годы наблюдалось положительное сальдо между вывозом и ввозом капитала.

В России появились собственные крупные транснациональные корпорации (ТНК). Ни одно из отечественных предприятий в советские годы никогда не входило в список 500 крупнейших компаний мира (его ежегодно составляют американский журнал «Форчун» и британская газета «Файнэншл Таймс»), а в 2002 г. в нем было четыре российских компании — «Газпром», «Юкос», «Сургутнефтегаз», «Лукойл». Корпорации РФ имеют наибольшее представительство в перечне крупнейших компаний Восточной Европы — 36 мест из 100. При этом надо учитывать, что все компании России недокапитализированы.

Россия обладает самыми большими в мире запасами минеральных и энергетических ресурсов. В 2001—2002 гг. Россия добыла 15% от всей нефти стран-экспортеров, немного уступив только Саудовской Аравии (16,1%) и вдвое опережая следующий на третьем месте Иран (7,4%). С учетом природного газа Россия

уже стала *самым крупным поставщиком энергоносителей в мире.* При этом РФ — единственная страна, которая может играть как с ОПЕК, так и против нее, выступая в роли «нефтяного рефери»: она официально присутствует на встречах и экспортеров жидкого топлива, и потребителей («большая восьмерка»). А на Западе все больше осознают, что Россия является более стабильным и надежным партнером в энергетической сфере, чем производители на Ближнем и Среднем Востоке.

В условиях глобализации явно на обочине развития остаются те страны, которые не могут вписаться в складывающуюся систему универсальной экономики. В последние годы Россия существенно продвинулась по пути интеграции в систему мирохозяйственных связей, от которой Советский Союз был фактически изолирован на протяжении семи десятилетий. Страна вступила в Парижский клуб государств-кредиторов, реструктуризировала долг Лондонскому клубу кредиторов, серьезно продвинулась в вопросе о членстве во Всемирной торговой организации (ВТО). В 2002 г. Россия была признана страной с рыночной экономикой ведущими экономическими игроками — Соединенными Штатами Америки и Европейским союзом, что открывает более благоприятные возможности для выхода российской продукции на рынки Запада. Вместе с тем включение России в мирохозяйственную систему имеет во многом однобокий характер. На деле только энергетические, сырьевые и некоторые оборонные предприятия выпускают продукцию, способную выдерживать конкуренцию на мировых рынках.

Современная экономика становится все более мобильной, обостряется глобальная конкурентная борьба за мировой капитал, пока не приносящая России серьезных успехов. В 2002 г. иностранные портфельные инвестиции в Россию составляли 2,2 млрд долл., а прямые — 2,6 млрд долл. (для сравнения: Китай получил 52,7 млрд долл. только прямых инвестиций). Потенциальных инвесторов пугает отсутствие в РФ благоприятного предпринимательского климата: коррупция, слабые гарантии прав собственности, несовершенное законодательство, непрозрачная судебная система и т. д. Министр экономического развития и торговли Г. О. Греф признает, что только к 2012 г. предпринимательский климат в России не будет отличаться от европейского.

При этом РФ остается экономическим гигантом постсоветского пространства, реально удерживает ведущую роль в хозяйственных связях стран СНГ, в их интеграционных объединениях.

Военные ресурсы

Россия сохраняет огромный, хотя во многом и остаточный, военный потенциал. Оборонные расходы, постоянно снижаясь, к 2001 г., по оценкам СИПРИ, составили 43,9 млрд долл. — в 4 раза меньше, чем у европейских членов НАТО и в 6 раз меньше, чем у США.

Официально военный бюджет на 2003 г. составил 345 млрд руб., что соответствует 11 млрд долл. по обменному курсу и около 44 млрд долл. по ППС.

Россия — ядерная сверхдержава, одна из двух стран, способных уничтожить все живое на планете, а по количеству ядерных боезарядов (с учетом тактических) продолжает занимать первое место в мире. Но она не в состоянии заметно модернизировать или поддерживать в прежнем состоянии потенциал сдерживания как из-за экономических трудностей, так и из-за того, что основные мощности по производству тяжелых баллистических ракет остались в Украине. Кроме того, ядерное оружие в силу своей крайне ограниченной применимости не может быть само по себе использовано в качестве значимого, прямого внешнеполитического аргумента.

Численность военнослужащих действительной службы сократилось в 4—5 раз и составила 1004 тыс. чел., меньше, чем в Китае (2,47 млн), США (1,4 млн), Индии (1,3 млн) и Северной Корее (1082 тыс.). Россия отказалась от большого количества баз за рубежом — в Восточной Европе, Вьетнаме, на Кубе, сохранив ограниченное военное присутствие (22 тыс. чел.) в Армении, Грузии, Молдове, Таджикистане, Украине, Киргизии. Кроме того, небольшие контингенты (всего 7,4 тыс. чел.) участвовали в силах по поддержанию мира в Боснии и Косово и продолжают — в Грузии, Молдове и Либерии.

У России (см. *таблицу 14*) по-прежнему больше, чем у всех, танков и бронемашин. В тех компонентах военной силы, в которых доминируют США — авиация, флот, космические аппараты — Россия оказывается второй. То есть страна обладает относительно крупными и неплохо оснащенными обычными вооруженными силами, однако они не модернизировались в течение десятилетия и уже не имеют решающего превосходства над ведущими странами и их союзами.

РФ входит в число ведущих экспортеров вооружений, являясь основным поставщиком современного оружия в две великие державы — Китай и Индию. Ее доля в общем объеме мировых

Таблица 14

Численность вооруженных сил и вооружений

	Регулярные войска	Танковые танки	Бронемашины	Самолеты	Вертолеты	Боевые корабли	Десант. корабли, мин. тральщики и корабли поддержки
Россия	1004 тыс.	22300	29665	6397	2788	102	533
США	1384 тыс.	8303	24075	9030	6779	200	200
Великобритания	212 тыс.	616	3278	1146	435	50	51
Германия	321 тыс.	2815	5802	790	734	28	80
Франция	294 тыс.	834	6041	1160	642	46	60
Япония	236 тыс.	1070	940	825	623	71	59
Северная Корея	1082 тыс.	3500	3060	1167	320	29	40
Индия	1303 тыс.	3414	1697	1498	431	42	52
Китай	2470 тыс.	7060	5500	3632	497	125	257

поставок оружия, по оценке СИПРИ, составляла 17% в период 1996—2001 гг., а в последующие годы проявилась тенденция к росту этого экспорта.

Политические ресурсы

Главный политический ресурс — эффективно функционирующее и реализующее адекватно сформулированные цели государство. Основной особенностью российского политического режима, который возник в 1991 г., отечественные и зарубежные эксперты называли отсутствие консолидированной власти. Это не только мешало продвижению к развитым формам демократической организации, но и приводило к неупорядоченности в государственных делах, уменьшению способности проводить активную внешнюю политику.

В определенной степени эти недостатки компенсировались *ресурсом исторического наследия*. Он состоит в наличии политического класса, привыкшего мыслить глобальными категориями; граждан, считающих Россию великой державой; сохраняющемся в мире восприятии страны как важнейшего фактора мировой политики.

В годы президентства В. В. Путина в функционировании внешнеполитического механизма произошли существенные позитивные сдвиги. Россия сохранила немалые, хотя и ослабленные после распада СССР *внутренние институциональные ресурсы*, основанные на высоком профессионализме МИД, СВР, экспертно-аналитического сообщества. Однако по-прежнему стоит ряд вопросов, о которых говорил В. В. Путин на расширенном совещании с участием послов в МИД России 12 июля 2002 г.: «Скажу прямо — как в координации внешнеполитической, так и внешнеэкономической деятельности — проблем еще очень много. Прежде всего это сбои в организации межведомственного взаимодействия. Даже самые очевидные, текущие поручения министерствам и ведомствам по факту еще часто „перекладываются" на другие министерства, и даже — на Администрацию президента... Просил бы помнить и о другом: внешнеполитический актив страны формируют далеко не одни лишь федеральные ведомства. Он складывается в том числе из усилий отечественных компаний и бизнес-сообществ. Из деятельности регионов, активно развивающих сегодня приграничное и межрегиональное сотрудничество».

Международные институциональные ресурсы России весьма велики. Она унаследовала от Советского Союза членство в авторитетных международных и региональных организациях и многосторонних институтах, созданных при непосредственном участии СССР. Россия сохранила статус одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН, располагая правом вето, от нее зависит придание легитимного характера акциям мирового сообщества или отдельных стран. РФ — влиятельный участник Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Однако следует заметить, что в последние годы функции формально главных всеобщих институтов (ООН, ОБСЕ) все больше переходят к структурам менее официальным («группа восьми»), региональным (ЕС, АСЕАН), специализированным (НАТО). Они создавались без участия Советского Союза, а часто и против него, и России пришлось выстраивать отношения с ними по существу с чистого листа в период своей относительной слабости.

Присутствуя на заседаниях «группы восьми» с начала 1990-х гг., Россия только в 2002 г. на саммите в Кананаскисе (Канада) впервые получила статус полноправного участника по всему кругу вопросов, включая и экономические. При этом нужно учитывать, что членство России в «большой восьмерке» носит характер своеобразного «аванса», рассчитанного на подтягива-

ние России по экономическому уровню до наиболее развитых государств мира. РФ — единственная страна, которая имеет соглашение о сотрудничестве с НАТО в формате «двадцатки», предусматривающее возможность совместной выработки решений по ряду ключевых международных вопросов. Только для РФ у Европейского союза предусмотрен такой формат отношений, как проведение ежегодных саммитов Россия — ЕС. Все более зримую роль Россия начинает играть на саммитах организации Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

Вместе с тем остается ряд влиятельных международных структур, членство в которых России еще предстоит обрести: ВТО, ОЭСР. Даже в среднесрочной перспективе Россия не интегрируема в основные евроатлантические структуры — ЕС и НАТО, а в Азии развитые интеграционные группировки пока отсутствуют. Все более закрепляясь в системе глобальных и региональных институтов, Россия объективно обречена на то, чтобы быть самостоятельным актором, отдельным центром силы, который не растворится в каких-либо межгосударственных объединениях. В отличие от множества стран мира, Российская Федерация сохраняет свой суверенитет.

У России, в сравнении с СССР, ослабла возможность полагаться на ресурсы союзных государств. Наша страна не располагает системой экономических и военно-политических союзов, сопоставимых с Советом экономической взаимопомощи (СЭВ), Варшавским Договором, как бы слабы и несовершенны те ни были. Взаимодействие в рамках СНГ, ЕврАзЭС, Договора о коллективной безопасности (ДКБ) не приобрело характер полноценных и обязывающих союзнических отношений. Государства, входящие в «ядро СНГ» (Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Киргизия, Таджикистан), по своим совокупным военным и экономическим показателям уступают не только бывшему социалистическому лагерю, но и Советскому Союзу.

Вместе с тем у России появился такой новый ресурс, как отсутствие врагов. Нет государств и их альянсов, целенаправленно проводящих антироссийскую политику. В иерархии внешнеполитических ресурсов отсутствие могущественных противников может быть более важным, чем наличие не очень надежных союзников. Россия не вовлечена в чреватые военными столкновениями международные конфликты, внешние угрозы безопасности России незначительны.

Возвращение России в мировую систему в качестве страны, способной поддерживать и развивать партнерские отношения с

крупнейшими мировыми державами, открывает возможность серьезно воздействовать на положение дел во многих ключевых регионах мира, сохраняя или даже наращивая *ресурс своего политического влияния*. Выросло и понимание «негативных ресурсов» России, того обстоятельства, что от нее в огромной степени зависит поведение третьих стран, в том числе подозреваемых в создании оружия массового уничтожения или в террористической деятельности.

Социальные ресурсы

Страна с консолидированным обществом, качественным человеческим капиталом, объединенная единством воли и веры, уверенная в себе и в своих ценностях, всегда выступала более сильным внешнеполитическим игроком, чем государство атомизированное, неорганизованное и лишенное ясных целей. Роль социальной организации как внешнеполитического ресурса резко увеличивается в современную эпоху, когда структуры гражданского общества – религиозные, правозащитные, экологические, благотворительные и иные, оказывают растущее влияние на формирование политики, выработку законов, состояние умов и даже принимают прямое участие в работе ведущих международных институтов.

Современное российское общество пережило стресс «потери страны» и оказалось дезориентировано, дезорганизовано, расколото мировоззренчески. Самая существенная слабость российского общества – отсутствие национально-государственной идентичности, которое, по определению А. Ю. Мельвиля, означает «субъективный выбор и осознание господствующими элитами своих долгосрочных целей, интересов и средств их достижения». Этот выбор, будучи транслированным на массовый уровень, представляет собой «концентрированное и устойчивое, как правило передаваемое через поколения национально-государственное самосознание, которое основывается на определенном консенсусе, существует как надполитическое явление и в современном понимании возникает в эпоху формирования наций-государств». В сегодняшней России выбор политической, экономической, ценностной системы в полной мере еще не состоялся. Критерии консолидированной оценки элитой (не говоря уже об обществе) важнейших внешнеполитических событий, долгосрочные мировоззренческие ориентиры в общественном сознании отсутствуют. Общество способно сплачиваться в знак протеста против того или иного между-

народного события (бомбардировки Югославии, несправедливость в отношении российских спортсменов на Олимпиаде в Солт-Лейк Сити, война в Ираке), но до сих пор проявляло равнодушие к каким-либо позитивным и содержательным внешнеполитическим целям.

Российское гражданское общество все еще весьма слабо, чтобы стать весомым фактором на международной сцене. Наоборот, наша страна оказывается в сфере действия зарубежных неправительственных организаций, таких как «Гринпис» или благотворительные фонды-грантодатели.

А человеческий капитал — все еще образованное, все более самостоятельно действующее и мыслящее население — один из основных ресурсов страны и одна из главных надежд на ее возрождение.

Репутационные ресурсы

Имидж Российской Федерации в последнее десятилетие страдал как от остаточных фобий времен холодной войны («агрессивное диктаторское государство, традиционно угрожающее соседям»), так и от новых образов: страна в состоянии распада, деградации и нищеты, управляемая некомпетентными и коррумпированными чиновниками, обуреваемая планами «возрождения империи». Часть этих образов была почерпнута из российских СМИ и в какой-то мере отражала реальность. Вместе с тем в имидже России сохранился ряд обветшалых стереотипов, поддерживаемых некоторыми представителями западной элиты, профессионально специализирующимися на враждебности к России. Репутации нашей страны серьезный урон нанесли чеченская война, «дело ЮКОСа».

Однако нельзя не заметить, что в последние годы отношение к России за рубежом меняется в лучшую сторону. Это объясняется готовностью Москвы и столиц западных стран окончательно оставить в прошлом наследие холодной войны, осознанием общности интересов в противодействии глобальным угрозам и многих базовых ценностей, среди которых права человека, терпимость, верховенство Закона. За вступление России в НАТО осенью 2002 г. выступали 60% европейцев и 68% американцев. Отношение зарубежной прессы к России по-прежнему страдает предубеждением, однако восприятие нашей страны стало гораздо более спокойным. Как отмечал И. С. Иванов, «на смену внутреннему настрою на конфронтацию с Москвой, на смену глухому от-

торжению, которое мы чувствовали в течение 90-х годов, сегодня приходит иное — понимание складывающейся новой общности держав».

Идеологические и культурные ресурсы

Идеология — мощный инструмент как внутренней, так и внешней политики. Идеология, несущая в себе элементы универсальности, привлекательности для народов различных стран, может выступать механизмом укрепления международного имиджа, обретения искренних сторонников в мире. Так, западные страны добиваются внешнеполитических успехов не в последнюю очередь с помощью идеологий либеральной демократии, общества потребления и т. д. Советский Союз располагал множеством идейных союзников благодаря идеологиям коммунизма и пролетарского интернационализма.

В современной России отсутствует мировоззренческое единство. Ни одна из идеологий (либерально-демократическая, коммунистическая, национальные) не является доминирующей в подчеркнуто деидеологизированном общественном сознании. В роли объединяющей идеи нередко предлагаются лозунги «Великой России». В принципе они способны консолидировать общество, но приемлемы исключительно для внутреннего потребления, поскольку не могут иметь много сторонников за пределами страны.

Довольно ограничены возможности использования ресурсов культурного воздействия. Русский язык все еще пятый на планете (284 млн чел.), однако число пользующихся им сокращается. Россия остается доминирующим культурным фактором в СНГ, но уже далеко не единственным и безусловным. В остальных странах российское влияние ограничивается тонким слоем интеллектуалов, знакомых с нашей классической музыкой и литературой, реже — с современной живописью, театром, кинематографом. На поле массовой культуры Россия не способна составить конкуренцию Голливуду и другим гигантам шоу-бизнеса. Впрочем, примечательно, что появились первые отечественные поп-исполнители, миллионными тиражами продающие диски и занимающие высокие места в хит-парадах на Западе. Высок престиж и российских спортсменов, выступающих в крупнейших международных турнирах и зарубежных национальных чемпионатах.

Информационные ресурсы

За последние десятилетия возникло новое мировое коммуникативное сообщество. Выпадение или недостаточная включенность в глобальное информационное пространство чреваты непоправимым отставанием или утратой возможности оказывать какое-либо интеллектуальное воздействие.

Хотя темпы развития информационной сферы в России высоки, она все еще заметно отстает от развитых стран в уровне телефонизации (33 млн стационарных телефонов), числе пользователей Интернетом и мобильными телефонами (соответственно 17,5 млн в 2002 г., 34 млн — в 2003 г.). После распада СССР образовались большие бреши в сфере защиты информации. Оказались во многом демонтированы механизмы внешнеполитической пропаганды. «Для страны квинтэссенцией беспомощности в информационной сфере стала первая чеченская кампания, когда Вооруженные силы, полностью выполнявшие свой долг, получали оплеухи от кого не попадя», — подчеркивал министр обороны С. Б. Иванов. Только в последние годы начала создаваться система собственного информационного воздействия на другие страны на новой, неидеологической основе.

Научные, научно-технические и образовательные ресурсы

В СССР существовала уникальная модель организации науки, которая была построена на мобилизации и концентрации ресурсов для выполнения приоритетных государственных программ, связанных в основном с обороной, но не подчинялась требованиям экономической целесообразности, учета соответствия затрат реальным результатам. Эта система в одночасье рухнула. «Истоки переживаемого нашей наукой кризиса относятся к концу 1991 года, когда доля ассигнований в гражданскую научно-техническую сферу была обвальным образом сокращена в четыре (!) раза, с характерного для индустриальных стран уровня ~2 процента от ВВП до ~0,5 процента от ВВП — типичного уровня слаборазвитых стран третьего мира, — писал бывший министр науки и технологий РФ В. Е. Фортов. — ...Ни одна отрасль в России не подверглась такому сильному разрушению!». Произошла большая «утечка мозгов» — более половины из покинувших Россию 3 млн граждан составили лица с высшим и незаконченным высшим образованием.

Понеся ощутимые потери, отечественная наука, тем не менее, смогла выжить. По индексу исследовательской активности, измеряемому количеством публикаций и их цитируемостью, Россия занимает 8 место (3,52% всех научных публикаций в мире, что больше, нежели в Австралии или Китае, но в 10 раз меньше, чем в США). При значительном снижении доли бюджетного финансирования увеличились расходы со стороны предпринимательского сектора, зарубежных источников, отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов, создаваемых при ведомствах. Начал формироваться частный сектор научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. «Утечка мозгов» приостановилась и даже начинает поворачивать вспять как из-за перенасыщения интеллектуального рынка западных стран, так и расширившихся возможностей для применения своих талантов в самой России.

Академическая и прикладная наука о международных отношениях, система подготовки кадров профессиональных международников во многом повторили судьбу отечественной науки в целом. Научное сообщество, за исключением отдельных своих представителей, оказалось отстраненным от механизма выработки решений, институты РАН оставались без заказов. Однако подавляющее большинство специалистов страну не покинули, а качество образования даже улучшилось за счет введения в процесс обучения всего богатства мировой общественной мысли и исчезновения пропагандистского компонента.

* * *

Таким образом, после распада СССР Российская Федерация осталась державой первого порядка по размеру территории, природным ресурсам, военно-стратегическим возможностям, политическому престижу, позициям в международных организациях, влиянию в СНГ. В то же время она оказалась государством второго порядка по степени развития экономики, включенности в мирохозяйственную систему, качеству жизни, состоянию армии, участию в информационной и научно-технической революциях. Россия — не сверхдержава, но она — далеко не «Верхняя Вольта с ракетами».

Российская Федерация способна выполнять роль одной из великих держав как в мировом, так и региональном (евразийском) масштабах, в создании и функционировании механизмов глобального управления.

Известный дефицит ресурсов может быть компенсирован правильной стратегией и политической волей. То есть определением верных приоритетов и способностью их реализовать. К сожалению, это не всегда происходило в первое десятилетие существования Российской Федерации как нового независимого государства.

Приоритеты российской внешней политики

Американоцентризм — «доктрина Козырева»

Создание Российской Федерации сопровождалось эйфорией по поводу международных перспектив нового самостоятельного государства. У большинства российских лидеров и населения существовала уверенность в том, что по мере демократизации страна успешно интегрируется в сообщество цивилизованных государств, объединяемых понятиями Запада или «общеевропейского дома». Ожидалась и массированная экономическая помощь в рамках нового «плана Маршалла». Запад, в свою очередь, рассчитывал на быструю трансформацию России в развитую демократию с процветающей рыночной экономикой, занимающую солидарную с ним позицию по основным вопросам международной политики.

Министр иностранных дел РФ А. В. Козырев, которому Президент Б. Н. Ельцин предоставил большую свободу деятельности, так определял свою первоначальную доктрину: «Ориентация на высокоразвитые демократические страны и вхождение в их клуб — именно и только в этот клуб — на равных, достойно, со своим собственным лицом. В этом вся концепция». Госсекретарь США Дж. Бейкер вспоминал, как в 1991 г. российский Президент с воодушевлением обсуждал с ним возможность слияния в будущем военных структур СНГ и НАТО. Ельцин доказывал также, что России «надо интегрироваться в европейские институты: Совет Европы, ЕС». Российскую политику начала 1990-х гг. отличал очевидный американоцентризм. Даже мысль о существовании «единственной сверхдержавы» отвергалась. «Гегемония Соединенных Штатов, которой нас пугают, и разговоры о единственной сверхдержаве — все это стереотипы и зашоренность. Никакой единственной сверхдержавы нет», — подчеркивал Козырев, выдвигая план стратегического союза с США, позднее трансформированный в идею стратегического партнерства.

В системе внешнеполитических приоритетов России до конца 1993 г. на первом месте, по замыслу Козырева, неизбежно оказывался «выход на зрелые партнерские, а в перспективе и на союзнические отношения со странами, которые мы условно называем Западом». Именно с ними связывалась возможность мобилизации международной поддержки российских экономических реформ. На втором месте фигурировала задача «создания пояса добрососедства по периметру российских границ». В этом контексте рассматривалось СНГ, где Козырев не исключал «взвешенного применения экономической и военной силы». В отношении бывших союзников ставилась задача — «предотвратить превращение Восточной Европы в своего рода буферный пояс, изолирующий нас от Запада». Наконец, важными объявлялись также отношения со странами третьего мира, развиваемые на основе взаимной выгоды и без идеологических догм. Эти приоритеты были закреплены в принятых 28 апреля 1993 г. «Основах концепции внешней политики России» — весьма многословном (в длинном списке приоритетов значилась даже Океания) и неконкретном документе, о котором позднее даже МИД почти не упоминал.

Поначалу внешнеполитический курс Ельцина — Козырева пользовался осязаемой общественной поддержкой. Имидж Запада в России был привлекательным, да и первые последствия реализации российской политики были во многом позитивными. У страны впервые в истории не оказалось непосредственных врагов. С заключением масштабных соглашений о контроле над вооружениями — от сокращения обычных вооружений по Договору ОВСЕ до уничтожения ракет средней дальности и уменьшения сил сдерживания в соответствии с договором СНВ-2 — были заложены основы стратегической стабильности. Российско-американское сотрудничество помогло превратить Украину, Беларусь и Казахстан в страны, свободные от ядерного оружия.

Но вскоре появилось и разочарование от «доктрины Козырева», которая могла быть реализована лишь при наличии у Запада желания действительно оказать экономическую помощь и интегрировать Россию в западные структуры. Ничего подобного не наблюдалось. В Совет Европы Россию принимали три года, а о членстве в НАТО или ЕС пришлось быстро забыть. Проамериканские жесты — такие как поддержка ракетных ударов по Багдаду летом 1993 г. или отказ от выгоднейшего заказа на поставку Индии криогенных двигателей — воспринимались на Западе просто как должное. А любая активность РФ в СНГ стала рассматри-

ваться как проявление «неоимпериализма». Нарастала асимметрия экономических, политических, военных и иных возможностей между западными странами и Россией. Слабеющая страна в состоянии политического хаоса и свободного падения экономики не могла рассчитывать на то, что ее озабоченности будут приниматься во внимание в первоочередном порядке.

Уже в 1993 г. уязвимость политики Козырева стала очевидной. Серьезнейший удар по ней был нанесен открывшейся перспективой расширения НАТО вопреки многочисленным заверениям, данным западными лидерами еще М. С. Горбачеву, что этого никогда не произойдет. Американоцентризм не улучшал отношения с Западом, но закрывал многие другие дипломатические направления — в том числе в Азии и в мусульманском мире. Внутри страны Козырев не стремился к созданию даже видимости консенсуса вокруг внешнеполитического курса, а сознательно заострял идеологическое измерение своей политики, объявляя своих критиков «красно-коричневыми». Его курс стал ассоциироваться с узким идейным течением, терявшим позиции внутри страны. А коль скоро стержнем политики объявлялось «вхождение в западное сообщество», от участившихся атак на Козырева страдала правильная сама по себе идея сотрудничества России с Западом.

Неудовлетворенность развитием отношений с Западом и желание быть на гребне поднимавшейся патриотической и националистической волны (наглядно воплотившейся в 24% голосов, поданных в декабре 1993 г. за В. В. Жириновского) заставили Ельцина сменить тональность российской дипломатии. В первом после выборов послании Федеральному Собранию Президент заявил: «В 1994 году нам надо положить конец порочной практике односторонних уступок». Осенью на 49-й сессии ГА ООН Ельцин позволил себе, пожалуй, впервые критические ремарки в адрес Запада: «До сих пор равноправие, партнерство, взаимная выгода, сотрудничество в значительной степени остаются словами, которыми по-прежнему прикрываются государственные эгоизмы».

В этих условиях система внешнеполитических приоритетов претерпела изменения: в 1994 г. о вступлении в «западный клуб» речь уже не шла. На первый план выдвинулись проблемы глобальной безопасности, контроля над вооружениями, диалог с США по этим вопросам. Высоко стояли вопросы развития экономических связей, проведения миротворческих операций и защиты прав человека. В числе двух-трех приоритетных внешнеполитических проблем все чаще называлось укрепление СНГ. При этом

Козырев усиленно искал альтернативу расширению НАТО, предлагая «далеко идущие инициативы формирования новой Европы, включая расширение ССАС[1] за счет нейтральных государств Европы, а также по представлению странам Центральной Европы перекрестных гарантий безопасности со стороны России и ряда наших западноевропейских партнеров». Однако всякий раз слова, усилия, демарши Козырева опровергались реальностью, одна «принципиальная позиция» сдавалась за другой. Результатом данного обстоятельства явился укоренившийся стереотип восприятия России как страны, которая постоянно недовольна и обижена решениями Запада, но при этом готова разменять свои вчерашние «твердые позиции» по стратегическим вопросам при появлении каких-то новых внешне выгодных перспектив (например, кредитов МВФ).

Разочарование в результатах партнерства с Западом нашло косвенное отражение в принятии в сентябре 1995 г. Указом Президента «Стратегического курса России с государствами-участниками Содружества Независимых Государств», где утверждался приоритетный характер именно этого направления внешней политики. Главными целями становились создание жесткого интеграционного объединения, превращающегося во влиятельного субъекта мировой политики и экономики, сохранение пространства бывшего СССР в качестве зоны особых интересов России.

Весь 1995 г. Козырев продержался только на поддержке Ельцина, которая явно слабела. Особенно болезненно Президент отреагировал на начатые министром по собственной инициативе консультации с администрацией США об условиях расширения НАТО, которые Ельцин воспринял как завуалированное согласие своего министра на такие планы. Последний раз глава государства публично выразил недовольство Козыревым в сентябре 1995 г. после натовских бомбардировок в Боснии и Герцеговине.

Многополярная альтернативность — «доктрина Примакова»

На выборах в Государственную Думу в декабре 1995 г. большинство завоевали коммунисты и их союзники, сделавшие тему «отступления России» (наряду с провалами в экономике) одной из центральных в своей кампании. В преддверии президентских выборов 1996 г. Президент Б. Н. Ельцин передал МИД в руки

[1] Совет североатлантического сотрудничества.

многоопытного ученого и политика, до этого возглавлявшего СВР, — Е. М. Примакова, что позволило надежно прикрыть предвыборный внешнеполитический фронт.

Примаков, имевший сложившуюся систему взглядов на мир, весьма критически отзывался о политике своего предшественника: «После распада СССР на этапе утверждения Российской Федерации в качестве самостоятельного государства какое-то время имела место модель „ведомой страны" — такой курс в то время проповедовался руководителем МИДа, который заявлял, что мир делится на цивилизованную часть и „шпану", а России после проигрыша в холодной войне следует войти в „клуб цивилизованных государств" и подчиниться правилам этого клуба, которым верховодят Соединенные Штаты... Модель ведомой страны неприемлема для России». В противовес Примаков фактически провозгласил собственную доктрину, хотя и не оформленную в виде отдельного документа. Она основывалась на четырех основных постулатах.

Первый — приоритет российских интересов и отказ от роли «младшего партнера» в отношениях с США и Западом в целом, не допуская при этом обострения отношений. Выступая против появления новых разделительных линий в Европе, Примаков попытался занять жестко «негативную позицию в отношении расширения НАТО на пространство бывшего и уже распавшегося Варшавского Договора и попыток превратить Североатлантический альянс — далеко не универсальный по своему составу — в ось новой мировой системы».

Второй постулат — установление многополярного мира, многовекторность внешней политики и проведение в ряде острых международных вопросов линии, альтернативной позиции США: «Сегодня действительно можно считать, что в мире есть одна супердержава, но мы не должны закрывать глаза на процессы, идущие в других частях мира». Отсюда перенос акцентов на развитие отношений со странами Западной Европы, стремящихся к собственной внешнеполитической идентичности, попытки создания «оси Москва — Пекин — Дели», независимая линия в отношении Ирана, Ирака, Югославии.

Третий постулат — продолжение интеграции России в глобализирующийся мир. Выступая на Всемирном экономическом форуме в Давосе в 1998 г., Примаков заявил: «Мы не предпринимали и не собираемся предпринимать никаких шагов, которые экономически изолируют Россию в международном плане». Наконец, весьма революционными были перемены, которые При-

маков привнес в политику на постсоветском пространстве. Отказавшись от попыток превратить Содружество в полноценное интеграционное объединение, Москва начала реализацию идеи развития СНГ «на разных скоростях» и формирования «интеграционного ядра» в лице государств, готовых выйти на более высокую планку сотрудничества.

«Доктрина Примакова» лежала в основе внешней политики на протяжении практически всех четырех лет второго срока президентства Ельцина — и когда Примаков был министром иностранных дел, и после того, как он в сентябре 1998 г. возглавил правительство и его сменил в МИДе И. С. Иванов.

Главным препятствием в реализации «доктрины Примакова» оставалась общая для российской внешней политики после холодной войны дилемма — несоответствие заявленных целей имеющимся ресурсам. Наибольших, хотя и ограниченных результатов удалось достичь на интеграционном направлении. Именно в годы Примакова Россия получила членский билет в Парижский клуб, вступила в АТЭС, был ратифицирован Договор о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским союзом, подписан Основополагающий акт Россия — НАТО. В 1996 г. было создано Сообщество Белоруссии и России (позднее трансформировавшееся в Союз), заключено Соглашение об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях между странами «ядра СНГ». Следует, правда, заметить, что не вошедшие в него члены Содружества не без поддержки Запада создали альтернативную организацию — ГУУАМ — как средство дистанцирования от России.

На других направлениях успехи были менее очевидными. «Доктрина Примакова» прошла испытание на прочность трижды — во время борьбы по поводу расширения НАТО в 1996–1997 гг., иракского кризиса конца 1997 — начала 1998 гг. и в период войны против Югославии весной 1999 г. И практически в каждом случае России пришлось отступить, удовлетворившись символическими компенсациями.

У России не оказалось сколько-нибудь разумной возможности бросить вызов объединенному Западу. Прекращение контактов с ним приводило бы к растущей изоляции России, что было крайне нежелательно, особенно учитывая постоянно увеличивавшуюся зависимость экономической политики Ельцина (вплоть до финансового краха в августе 1998 г.) от кредитов западных финансовых структур. К концу 1990-х гг. стало очевидно: и на глобальном уровне Россия не в состоянии противопоставить

что-либо существенное расширению НАТО. Идея треугольника Москва — Пекин — Дели не материализовалась. Ельцин по состоянию здоровья так и не сумел осуществить многократно откладывавшийся визит в Индию, а стратегическое партнерство с Китаем, хоть и заметно продвинулось вперед, по-прежнему ограничивалось узким кругом вопросов, которые не угрожали особым отношениям Пекина с Вашингтоном. Расчеты на движение Евросоюза к собственной внешнеполитической идентичности оказались явно преувеличенными или преждевременными.

Закат политики, основанной на «доктрине Примакова», был связан с войной в Югославии. Примаков, тогда премьер-министр, изначально, как и Ельцин, занял крайне жесткую позицию, которая отражала настроения всего политического класса и общества в России. Но когда НАТО попала в сложное положение, не представляя, как закончить войну, Ельцин вопреки своей изначальной позиции направил бывшего премьера В. С. Черномырдина «выручать» Запад. Тем самым Президент отказался от примаковской альтернативности, обеспечив себе благоприятные условия для участия в кёльнском саммите «большой восьмерки» в июне 1999 г. К этому времени Примаков был отправлен в отставку. Что, впрочем, было связано не столько с внешней политикой, сколько с недовольством окружения Президента ростом популярности Примакова.

С лета 1999 г. и до марта 2000 г. внутри страны шли предвыборные бои, принесшие успех и на парламентских, и на президентских выборах коалиции политических сил во главе с В. В. Путиным. А на Западе между тем резко усилились антироссийские настроения, подстегиваемые скандалами, связанными с коррупцией в окружении Ельцина, влиянием его «семьи», министерской чехардой, новой войной в Чечне и выяснением вопроса «кто потерял Россию?». Отношения Запада и Москвы дошли почти до точки замерзания.

«Интеграционизм» — «доктрина Путина»

Внешнеполитический курс Президента В. В. Путина, сочетая в себе элементы преемственности и новизны, строился и развивался на адекватном понимании ресурсной базы внешней политики России и ее места в мире. В программной статье «Россия на рубеже тысячелетий», вышедшей 30 декабря 1999 г. — за день до отставки Ельцина, — Путин отмечал: «Россия переживает один из самых трудных периодов в своей многовековой истории. По-

жалуй, впервые за последние 200—300 лет она стоит перед лицом реальной опасности оказаться во втором, а то и в третьем эшелоне государств мира». Отдавая отчет в относительном ослаблении потенциала страны, Путин в то же время полагал, что Россию преждевременно отпевать в качестве великой державы. «Россия уже давно не урезанная карта Советского Союза, а самостоятельное государство, вполне самодостаточное, приобретает все большую и большую уверенность в себе».

Президент критически высказывался в отношении либералов козыревской школы. Явным камнем в их огород выглядело заявление о том, что «Россия не скоро станет, если вообще станет, вторым изданием, скажем, США или Англии, где либеральные ценности имеют глубокие исторические традиции». Продолжая линию Примакова, он разделял концепцию многополярного мира, выступая «против попыток искусственного возврата к одностороннему решению ключевых проблем мировой политики и экономики, против разделения мира на ведущих и ведомых».

При этом, отвечая на вопрос о путях преодоления отставания России, Путин заметно усиливал акцент на необходимости более тесного сотрудничества с Западом, отвергая идею опоры на собственные ограниченные ресурсы и объявляя стратегическим курс на экономическую открытость и интеграцию в мировую экономическую систему. Это сочеталось с повышенной дипломатической активностью, основанной на принципах независимости и прагматизма: «Самостоятельность нашей внешней политики не вызывает сомнений. Основу этой политики составляют прагматизм, экономическая эффективность, приоритет национальных задач».

Логика Путина легла в основу Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом в июле 2000 г., где содержалась развернутая и структурированная система приоритетов.

Первым, *высшим приоритетом* внешнеполитического курса называлась защита интересов личности, общества и государства. В рамках этого процесса главные усилия предлагалось направить на обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, которые в наибольшей мере отвечают интересам России как великой державы; воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права; создание благоприятных внешних условий для

поступательного развития России; формирование пояса добрососедства по периметру российских границ.

Среди новых вызовов и угроз национальным интересам России называлась тенденция к созданию однополярной структуры мира при экономическом и силовом доминировании США. Для противодействия этому предлагалось добиваться формирования многополярной системы международных отношений. «Борьба за многополярное мироустройство представляет собой не противостояние кому бы то ни было, а стратегию последовательных шагов по формированию новой архитектуры международных отношений», — пояснял И. С. Иванов.

Вторую группу приоритетов в Концепции внешней политики составили основные *задачи страны в решении глобальных проблем*. В их числе были названы: формирование нового мироустройства, стабильной системы международных отношений, в центре которых останется Организация Объединенных Наций и ее Совет Безопасности; укрепление международной безопасности, снижение роли фактора силы, укрепление режима контроля над вооружениями; развитие международных экономических отношений как средства укрепления национальной экономики; усилия по защите прав и свобод человека во всем мире.

Наконец, в третьей группе оказались *региональные приоритеты*. Важнейшим среди них было названо обеспечение соответствия многостороннего и двустороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ задачам национальной безопасности страны, исходя из концепции «разноскоростной интеграции». Разъясняя суть нового подхода, И. С. Иванов подчеркивал: «Отношения с каждым из этих государств отныне строятся с учетом ответной заинтересованности в сотрудничестве, готовности должным образом учитывать интересы России, в том числе в области безопасности и в обеспечении прав наших соотечественников».

Как традиционно приоритетное направление были отмечены отношения с европейскими государствами — в контексте создания стабильной системы общеевропейской безопасности, развития сотрудничества с ЕС. О взаимодействии с США говорилось прежде всего в связи с проблемами обеспечения глобальной стратегической стабильности. Важным и увеличивающим свое значение было названо азиатское направление внешней политики, где особо выделялись развитие дружественных отношений с Китаем и Индией, устойчивое развитие отношений с Японией, равноправное участие России в решении корейской проблемы, в ближневосточном урегулировании.

Новый набор принципов и приоритетов внешней политики, усилия по консолидации государственной власти, динамичное лидерство позволили российской дипломатии достичь очевидных результатов. Установив взаимопонимание с Думой и Советом Федерации, Президент В. В. Путин добился ратификации важнейших соглашений — СНВ-2, Договора о запрещении ядерных испытаний, — которые без движения несколько лет лежали в парламенте. Улучшившаяся внешнеполитическая координация создала у наших партнеров восприятие России как предсказуемой страны.

Началось быстрое размораживание отношений с западными государствами, подчеркнутое серией встреч на высшем уровне. Была поставлена цель впервые добиться для России права голоса по всем вопросам повестки дня в «большой восьмерке». Был придан импульс сотрудничеству с Европейским союзом, что проявилось и в ходе состоявшихся саммитов Россия — ЕС. Более сложным было взаимодействие с Североатлантическим альянсом. Путин пошел, несмотря на возражения многих военных, на размораживание отношений с блоком, прерванных после начала бомбардировок Югославии. Однако в качестве условия полноценного партнерства Президент ждал признаков превращения НАТО из военно-политической в чисто политическую организацию, отказа от планов дальнейшего расширения и от новой доктрины, предусматривавшей возможность осуществления «гуманитарных интервенций», которую он расценивал как ошибочную и нарушающую нормы международного права.

На начальном отрезке президентства Путин сравнительно мало внимания уделял вопросам российско-американских отношений. С одной стороны, он убеждал, что Россия «никогда не сделает выбор в отношениях с Соединенными Штатами в сторону возобновления каких бы то ни было конфронтационных элементов». С другой — повестка дня двусторонних отношений не выглядела для него многообещающей. Камнем преткновения выступало намерение американской администрации начать развертывание НПРО, сталкивавшееся с жесткими возражениями Москвы: если США выходят из Договора по ПРО, Россия, в свою очередь, выйдет из системы договорных отношений по ограничению и контролю над вооружениями и приступит к проведению самостоятельной политики в области ядерного сдерживания. В качестве альтернативного пути обеспечения безопасности, в том числе и от ракетной угрозы со стороны «стран-изгоев», Путин предлагал дальнейшие глубокие сокращения стратегических вооружений в рамках будущего Дого-

вора СНВ-3, создание общей глобальной системы контроля за нераспространением ракет и ракетных технологий, разработку совместной с Западом системы ПРО.

Одновременно резко активизировались контакты с Китаем как на двусторонней, так и многосторонней основе — в рамках Шанхайской организации сотрудничества. Возобновился российско-индийский диалог на высшем уровне. Возражения США против сотрудничества России с Ираном в строительстве ядерных реакторов не возымели особого действия. Напротив, соглашение о таком сотрудничестве было продлено, а сам Путин заявил о недопустимости чьих-либо попыток вытолкнуть нас с иранского рынка. При этом Президент ужесточил контроль за возможной утечкой чувствительных технологий военного назначения и предупредил оборонщиков, что «спрос за утечку технологий будет строгий». После длительного перерыва российская дипломатия возобновила прямые контакты с северокорейским руководством, что дало России шанс стать игроком в процессе межкорейского урегулирования, от которого она оказалась отстраненной (впрочем, почти добровольно) на протяжении 1990-х гг. Активизировалось коспонсорство России в ближневосточном урегулировании.

Существенным водоразделом в мировой политике стала атака террористов на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке и Пентагон 11 сентября 2001 г., открывшая новый, качественно более высокий этап в отношениях России с США и Западом в целом. Путин был первым, кто принес соболезнования и оказал всевозможную поддержку американскому президенту в антитеррористической кампании. На саммите в Вашингтоне и в Кроуфорде в ноябре 2001 г. было заявлено о долговременном партнерстве двух стран.

Уместно ли говорить в связи с этим об очередном изменении системы внешнеполитических приоритетов России? Коренной смены курса, конечно, не произошло. Выступая с посланием Федеральному Собранию в 2002 г., Путин подтвердил в качестве главных направлений своей внешней политики прагматизм, обусловленный имеющимися возможностями и национальными интересами, и намерение строить со *всеми* государствами мира конструктивные, нормальные отношения. Три основных географических приоритета по-прежнему включали в себя страны СНГ, Европейского союза, которые упомянуты под углом зрения экономического сотрудничества, и Соединенные Штаты — в контексте стратегической стабильности и участия России в антитеррористической коалиции.

Для улучшения двусторонних отношений большое значение имели сдвиги в самом Вашингтоне, где осознали, что в реализации новых стратегических приоритетов Америки — борьба с международным терроризмом и распространением оружия массового уничтожения, обеспечение энергетической безопасности, интеграция Китая в мировую систему — от России зависит не меньше, а может и больше, чем от прямых союзников США. Это предопределило рост заинтересованности администрации Дж. Буша-младшего в укреплении партнерства с Россией. События 11 сентября изменили не столько политику Москвы, сколько контекст и повестку дня международных отношений. У России и западных стран впервые появился общий враг — международный терроризм.

Однако было бы неправильно отрицать и весьма существенные элементы концептуальной новизны в российских подходах. Прежде всего следует отметить прозападный крен, особенно ощутимый в российско-американских отношениях. Как подчеркивал Президент В. В. Путин на расширенном совещании с участием послов в МИД России 12 июля 2002 г., «в основе наших сегодняшних отношений — новое прочтение национальных интересов двух стран, а также — схожее представление о самом характере современных мировых угроз... Доверительное партнерство России и США — не только в интересах наших народов. Оно оказывает позитивное воздействие на всю систему международных отношений и потому остается одним из наших безусловных приоритетов».

Произошло заметное смягчение позиции России по проблемам контроля над вооружениями и расширения НАТО. Кремль фактически отказался от некогда священного принципа ядерного паритета. После выхода США из Договора по ПРО Путин выразил сожаление, но не более того. Россия пошла на подписание Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов, несмотря на возражения критиков, недовольных его неконкретностью и возможностью для США не уничтожать, а складировать сокращаемые боеголовки. Решение пражского (2002) саммита НАТО о присоединении к блоку семи стран ЦВЕ, включая государства Балтии, было названо «бесполезным», но не вызвало дипломатических осложнений.

Де-факто Россия дала согласие на проецирование американской военной силы в постсоветском пространстве (прежде всего, в Центральной Азии, отчасти и в Грузии), которое ранее рассматривалось как зона эксклюзивного стратегического влияния

РФ, и на применение военной силы в непосредственной близости от этого пространства (Афганистан). Более того, Россия оказала поддержку США организацией и вооружением антиталибского Северного альянса, предоставлением разведывательной информации, воздушных коридоров для военных самолетов, доступа к базам в бывших советских республиках, а также доставкой гуманитарных грузов.

При этом Путин взял на вооружение один из доктринальных элементов американской внешней политики — концепцию превентивных ударов в борьбе с терроризмом. На совещании с членами правительства 28 октября 2002 г. Президент заявил, что в ответ на угрозы со стороны террористов применить средства, сопоставимые с оружием массового уничтожения, «Россия будет отвечать мерами, адекватными угрозе Российской Федерации. По всем местам, где находятся террористы, организаторы преступлений, их идейные и финансовые вдохновители. Подчеркиваю, где бы они ни находились».

Новый — достаточно сложный этап во взаимоотношениях России с Западом начался с марта 2003 г., когда американо-британские войска без санкции СБ ООН вторглись в Ирак. Реакция Путина была крайне негативной, что объяснялось не только внутриполитическими соображениями (давление на президента элит, начало избирательной кампании, опасения недовольства мусульманского населения), но и жестким противодействием политике США со стороны Франции и Германии, взявшими на себя роль лидеров антиамериканской коалиции.

Отношения нашей страны с Вашингтоном оказались на самой низкой точке с начала президентства Путина. Мог произойти и разрыв, но он не состоялся. Администрация Дж. Буша-младшего считала улучшение отношений с Россией своим крупным достижением, от которого не следовало отказываться. Путин, со своей стороны, призвал на помощь присущий ему прагматизм, тем более, что Париж и Берлин после свержения Саддама Хусейна уже сами искали пути примирения с Америкой. Ось России с ведущими странами Евросоюза оказалась временной и нестойкой и не позволила нам получить осязаемых дивидендов в отношениях с ЕС. Более того, отношения с европейскими структурами по ряду серьезных вопросов — вступление России в ВТО, свобода передвижения граждан, Чечня — даже осложнились. На встрече с представителями деловых кругов в Екатеринбурге в октябре 2003 г. Путин назвал позицию «евробюрократов» по отношению нашего членства в ВТО «неоправданной и нечестной»: «Должен

сказать, что руки у России становятся все крепче и крепче. Выкрутить их вряд ли представляется возможным, даже такому сильному партнеру, как Евросоюз».

В то же время стали выравниваться отношения с США. Россия поддержала резолюцию СБ ООН, которая фактически легитимизировала присутствие Соединенных Штатов и Великобритании в Ираке, выразила готовность сотрудничать с ними в послевоенном восстановлении этой страны. Уверенную черту под разногласиями провели встречи Путина и Буша-младшего в Санкт-Петербурге и Кемп-Дэвиде. Как подчеркнул наш президент, «благодаря сближению Соединенных Штатов и России удалось создать обстановку доверия и стратегической стабильности в мире... Наше сотрудничество носит не декларативный, а совершенно конкретный и прагматический характер».

В последние годы произошло закрепление позиций России в ведущих международных институтах. Россия обрела полноправный статус в рамках «большой восьмерки»; взаимодействие с НАТО стало осуществляться в формате «двадцатки». Президент ускорил реализацию планов вступления России в ВТО, чтобы добиться повышения роли страны на мировом рынке, участия в определении правил игры. Все это означает усиление интеграции России в глобализирующийся мир, заметное сокращение конфликтной зоны в отношениях с основными внешнеполитическими партнерами. Разногласия остаются — Ирак, Иран, Калининград, Курилы и др. Но не будет преувеличением сказать, что сейчас отношения России с США, странами Евросоюза, Китаем, Японией и другими центрами силы лучше, чем когда-либо.

В наши дни идет формирование миропорядка XXI в. «Россия занимает достойное место в создании нового мироустройства. Сегодня ее вес и потенциал на международной арене таков, что без России невозможно решить основные проблемы, — отметил министр иностранных дел РФ И. С. Иванов. — Одна из причин тому — общность ценностей со многими ведущими государствами мира, наличие огромных возможностей для взаимопонимания. Это похоже на настройку инструментов для „концерта держав"».

Литература

Иванов И. С. Новая российская дипломатия: Десять лет внешней политики страны. — М., 2002.

Козырев А. Преображение. — М., 1994.

Концепция внешней политики Российской Федерации // Российская газета. — 11.07.2000.

Мальгин А. Внешнеполитические ресурсы России и пределы их реализации // Pro et Contra. Т. 6. Осень 2001.
Мельвиль А. Ю. Внешнеполитическая терапия по «Dr. Путину» // Космополис. – 2002.
Примаков Е. М. Годы в большой политике. – М., 1999.
Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. – 30.12.1999.
Салмин А. М. Изнанка внешней политики // Российская полития на рубеже веков. – М., 2001.

http://www.president.kremlin.ru
http://www.mid.ru

Глава 29

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. М. Салмин

Задачи самоопределения возрождающейся Российской Федерации в быстро меняющемся мире требуют эффективных институтов выработки и реализации внешнеполитических решений. Формирование внешнеполитического механизма РФ в нынешнем виде во многом связано с распадом СССР, образованием на большей части его территории принципиально иного по своей природе российского государства, установлением в нем демократической формы правления с представительными институтами на нескольких уровнях, нелегким поиском приоритетов внешней политики в условиях глобальных изменений всей системы международных отношений.

Последствия распада СССР

С точки зрения классической политической теории, СССР не был «обычным» территориальным государством с национальными интересами, формулируемыми в открытой конкурентной борьбе, политической системой власти и бюрократической моделью принятия управленческих решений. Почти до самого своего распада он оставался коммунистическим по идеологии государством-партией. В известном смысле СССР был экстерриториальным государством, контролировавшим не только республики и области, формально входившие в его состав, страны «социали-

стического лагеря», государства «социалистической ориентации», но и, начиная с периода Коминтерна, — негосударственную клиентелу по всему миру.

Логика и содержание принимаемых в рамках советской системы не только стратегических, но и тактических решений определялась указанными ее особенностями. Было бы большой натяжкой сказать, что стратегия внешней политики вырабатывалась в Кремле, на Старой и Смоленской площадях или исключительно в этих трех местах в совокупности. Она — вместе со стратегиями военной, хозяйственной и др. политики — создавалась и обеспечивалась всем государством-партией, всей его *логикой и инерцией развития*. Собственно же государственные и партийные органы, в том числе их аналитические подразделения, институты ЦК КПСС, АН СССР и др., выступали не столько в роли творцов или сотворцов стратегии либо разработчиков тактики, сколько — в лучшем случае — в качестве осторожных редакторов и корректоров этой симулированной и стимулированной «творческой стихии», а также интерпретаторов «генеральной линии» партии, восходившей к основоположнику советского государства и творцам марксизма-ленинизма.

В отличие от современных российской или большинства других политических элит, советская номенклатура изначально не оперировала такой категорией, как «национальные интересы». Она была озабочена не политическим согласованием их различных трактовок в рамках так или иначе институционально организованного процесса, а интерпретацией неких бюрократически выработанных действий на внешнеполитической арене в терминах «марксизма-ленинизма». Существование потенциально всемирной социалистической системы мыслилось в виде вектора, символизировавшего путь от одного исторического свершения к другому — вплоть до финального торжества коммунизма. В таких условиях идеологическая «мутация» внешней политики представляла собой крайне редкое и чрезвычайно важное событие, связанное с существенным обновлением всей, а не только внешнеполитической элиты, включая смену руководства партии и страны и масштабное физическое и/или политическое уничтожение части прежней элиты.

По большому счету, за все годы советской власти подобных мутаций было только две: отказ от идеи экспорта революции с утверждением идеологии построения социализма в одной стране в 1920-е гг. и принятие идеологии «мирного сосуществования различных социально-экономических систем» в 1950-е гг. При

этом мутации не означали — по крайней мере в теоретическом плане — ни отречения от конечной цели (победы социализма во всем мире), ни практического отказа от поддержки, стимулирования или симулирования революционной либо псевдореволюционной активности как в капиталистическом, так и в третьем мире. Менее значительные (с идеологической, но не обязательно с реально-политической точки зрения) повороты политики, такие, как сближение с нацистской Германией в 1939 г., открытый разрыв с коммунистическим Китаем в начале 1960-х гг. или «разрядка напряженности» в отношениях с США десятилетие спустя, также требовали более или менее серьезных и болезненных усилий по их интерпретации в терминах «неизменной» идеологии, хотя и не были связаны со столь радикальным обновлением элит.

Ресурсы системы были поставлены на службу реализации заведомо известной, хотя и иллюзорной, цели в ее различных преломлениях, причем — во всяком случае на самом первом, собственно революционном этапе — даже возможная государственная катастрофа не рассматривалась как поражение в высшем идеологическом смысле. Таким поражением могла быть лишь историческая неудача иного субъекта — «мирового коммунистического движения».

Политические решения в СССР формально принимались в рамках декоративной системы советов, правительства (Совет народных комиссаров, затем Совет министров), наркоматов, министерств и ведомств. При этом подразумевалось и отчасти декларировалось, что действительный механизм принятия решений соответствует логике и организационной структуре коммунистической партии. Практически же он зависел от так называемой расстановки сил в Политбюро (Президиуме) и Секретариате ЦК РКП(б) — ВКП(б) — КПСС, члены которых контролировали различные функциональные системы государства-партии. Важнейшими из них были органы «госбезопасности», идеологического контроля, «обороны», «народно-хозяйственный комплекс» и весьма своеобразный комплекс собственно внешнеполитических учреждений, включавший не только НКИД-МИД СССР, но и структуры Коминтерна и его наследников, Международный отдел (МО) ЦК КПСС и др.

В СССР не существовала проблема политической интеграции интересов военно-промышленного комплекса (тогдашних министерств «общего», «среднего» машиностроения и т. д.), топливно-энергетических или других отраслевых структур. Речь могла

идти только об их бюрократическом согласовании, скрытой борьбе намерений и амбиций руководителей, а также о системном терроре (как «фоновом», так и «точечном»), позволявшем до известной степени контролировать не только необходимую и полезную, но и опасную для вождей партийную номенклатуру. Советское общество, как и всякое другое в любой период истории, жило и управлялось по сложным и нередко взаимоисключающим законам. Его политическим мифом, однако, была довольно простая, хотя и не лежавшая на поверхности, идея номенклатурного управления всей «социалистической системой». Ее исчезновение в результате распада СССР оставило такой вакуум, который невозможно заполнить какими бы то ни было «координирующими органами», призванными играть в новых условиях роль МО ЦК КПСС или Политбюро ЦК КПСС. Любое новое издание «политбюро ЦК КПСС» без КПСС и других важнейших элементов структуры государства-партии стало бы рыхлым олигархическим органом, не консолидирующим новые и обновленные старые властные институты, а в лучшем случае лишь вводящим в процедурные рамки фрагментацию власти, имевшую не только субъективный, но и объективный характер.

Этот вакуум не мог быть заполнен и механической заменой одной идеологии на другую, как это происходило в 1992— 1996 гг., когда, по определению некоторых исследователей, во внешней политике России возобладало «безоговорочное западничество». Реакцией на него стало оживление «неокоммунистического» движения. Из всех возможных вариантов возрождения советского мифа оно по ряду причин выбирает стилизованную и модернизированную версию так называемого коммуно-патриотического синтеза образца 1943—1953 гг. Одновременно в кругах, близких к Президенту РФ Б. Н. Ельцину, шел поиск «национальной идеи». Фактически он завершился ничем. Однако этот поиск становится важным симптомом того, что для возрождения рациональности и системности во внутренней и внешней политике России недостаточно ни простой институциональной реформы системы принятия решений, ни смены идеологии, ни того и другого в том или ином сочетании. Эти инициативы не решили проблемы снятия постсоветского синдрома, они только помогли обозначить ее серьезность и глубину. Крайне опасно закрывать глаза на существование проблемы под тем предлогом, что основой политики будто бы могут быть «прагматизм», «конституционные нормы» либо «общепризнанные нормы международного права» сами по себе. Политика отдельного государства, как и жизнь конкретного человека, не исчерпывается

тем, чтобы просто существовать и/или стараться не нарушать заповеди. Государство, как и человек, нуждается в смысле существования, империя — в вере в свою миссию, нация — в общей осознанной истории. Вакуум осмысленности неизбежно будет заполняться суррогатами смыслов или их хаотическими наборами, либо ничего не дающими для интеграции различных подсистем принятия внешнеполитических решений, либо уродливо соединяющими их на основе какой-нибудь примитивной, обедненной идеологии.

Постсоветский синдром во внешней политике не исчезнет немедленно. Его придется изживать, решая весьма сложные задачи самоопределения нынешнего российского государства в истории и культуре — в том числе политической, — а не только в окружающем мире. С этой проблемой не справиться без сосредоточенных усилий политической, культурной элиты, без активного участия Русской Православной Церкви в качестве не только самой многочисленной конфессии страны, но и главного культурообразующего начала государства с тысячелетней историей, других религий. Внешняя политика, как и военное строительство, — слишком серьезное дело, чтобы доверять его только специалистам. В критические моменты это дело всего культурно организованного общества. Приведем один пример. Российская империя в разное время проводила неодинаковую «*восточную*», или «*левантийскую*», *политику*, а СССР — столь же вариативную «*политику на Ближнем Востоке*», т. е. формально в одном регионе мира. Однако при всех вариациях обеих политик, при элементах совпадения и преемственности в частностях, они радикально отличались друг от друга. Дело в следующем: в каждый данный момент они формулировались на основе принципиально не менявшихся, хотя и постоянно корректировавшихся, разных представлений о природе собственного государства и о том, чем оно должно, чем может и чем не должно и не может быть в мире. Так было даже тогда, когда Россия, по выражению князя А. М. Горчакова, «сосредоточивалась», концентрируясь на проведении активной внешней политики на важнейших направлениях. Разными были и механизмы принятия внешнеполитических решений.

Демократические реформы

В 1990-е гг. в России в основном сложился политический режим, который, используя термины транзитологии, часто называют незрелой, электоральной или нелиберальной демократией. Аппарат, которым пользуется школа транзитологов, если и при-

меним к описанию того, что происходит в последнее десятилетие с российской политической системой, то с большими оговорками. Исторически транзитология возникла как способ описания политической технологии перехода прежде всего иберийских и иберо-американских стран от диктатур к демократиям. Каким бы практически трудным ни был в каждом случае такой переход, теоретически речь шла о решении канонической задачи изменения одного известного политического состояния на другое известное. В применении к странам Восточной Европы на рубеже 1980—1990-х гг. «теория демократического транзита» была лишь ограниченно технологичной. На практике смена режима и строя жизни в этих странах обеспечивалась не столько выполнением рекомендаций транзитологов, сколько принципиальным выбором в пользу разрыва с наследием мировой социалистической системы и присоединения к западным институтам. Ситуация в России в 1990-е гг. не походила ни на первую, ни на вторую. Здесь не было сколько-либо длительного опыта демократии, чтобы выбирать политический режим на основе практического опыта. Вступление в обозримом будущем в западные сообщества (ЕС, НАТО) также не входит в число практических выборов для страны. Нынешняя российская демократия — все еще достаточно отвлеченная ценность. Это конституционный строй, в основу которого положена идея предоставления или возвращения гражданам основных личных и политических прав и свобод, создания таких институтов, которые позволили бы достичь этой цели. От идеальной демократии такой строй отличается как отсутствием целого ряда важнейших для последней институтов, так и наличием многого избыточного для нее, в том числе и того, что заведомо считается реликтовым или даже злокачественным. С точки зрения механизмов выработки внешней политики, в нем есть как то, что сближает его с признанными демократиями, так и то, что отделяет от них.

Демократические институты начинают возникать еще в недрах советской системы, на рубеже 1980—1990-х гг. Влияние демократизации на внешнюю политику сводилось в тот период главным образом к четырем моментам:

1) возникновение свободных «плюралистических» средств массовой информации, безо всяких ограничений обсуждающих и проблемы внешней политики;

2) воплощение в жизнь принципа свободы совести, обеспечивающее свободные международные контакты всех конфессий, чье пребывание на территории РФ признано законным;

3) практика проведения выборов на альтернативной основе с возможностью самовыдвижения. При этом кандидаты и партии могут обсуждать во время предвыборных кампаний внешнеполитические проблемы;

4) появление свободных объединений граждан. Такие объединения, в том числе партии, публично высказывают свои особые представления о современном мире и месте в нем России. В то же время, выступая за рубежами страны, члены подобных объединений участвуют в формировании представления партнеров РФ о том, что происходит в России в целом и об ее внешней политике, в частности.

К новым явлениям, влияющим на внешнюю политику, относится и то, что в сегодняшнем мире связывают со сферой обеспечения прав человека:

— свобода выезда граждан за границу и возвращения в страну;

— либерализация режима въезда в страну для иностранцев;

— участие страны в демократических международных организациях, таких как Совет Европы, что предполагает добровольное принятие на себя серьезных обязательств вплоть до «уступки» части национального суверенитета (ситуация с Европейским судом по правам человека) в области обеспечения прав человека и в целом корректирует внешнеполитический курс страны. В данном случае у МИД, как и у механизма принятия внешнеполитических решений в целом, появляются новые сферы деятельности. Это приводит, в частности, к структурной реорганизации МИД. Происходит активизация консульских и визовых служб, а также институтов, которые взаимодействуют с международными структурами и неправительственными организациями в области защиты прав человека. Гуманитарная и правозащитная составляющие внешней политики РФ, их институциональное обеспечение играют сегодня как никогда большую роль в системе международных связей РФ, влияя, в частности, на отношение к стране в мире.

Экономическая составляющая

Кроме политических изменений, в России с начала 1990-х гг. проводились экономические преобразования, которые, не позволив добиться главных поставленных перед ними целей (модернизация, улучшение позиций страны в мире, повышение благосостояния граждан), привели к возникновению явлений, в той или иной мере системно воздействующих на внешнюю политику. Это такие новые элементы отечественной экономики, как:

— свободное ценообразование, при всей его ограниченности играющее в сегодняшней российской экономике несравненно бóльшую роль, чем в советской;

— при всех ограничениях и пороках — свобода предпринимательства;

— частная собственность, образовавшаяся в результате приватизации (не всеобъемлющая — отсутствует частная собственность на землю сельскохозяйственного назначения, к тому же юридически не вполне удовлетворительно обоснованная, защищаемая и регулируемая);

— негосударственная составляющая банковской системы (со всеми известными противоречиями и недостатками);

— внутренняя конвертируемость валюты;

— свобода внешней торговли — в смысле отказа от характерной для советского периода монополии государства на нее.

В результате исчезновения государственной монополии внешней торговли, а также приватизации и либерализации экономики в целом, происходит несколько процессов. Во-первых, начинается вытеснение так называемого бюрократического рынка более жестким, откровенным и масштабным лоббированием экономических интересов, в том числе связанных с принятием внешнеполитических решений. Во-вторых, субъекты такого лоббирования, в отличие от советского периода, не обязательно являются резидентами страны. Наконец, в-третьих, у внешней политики появляется новая — точнее, забытая в советский период — функция: защита интересов частной экономики, что, в свою очередь, провоцирует возникновение внутри страны целой системы отношений между конкурирующими лоббистами, а также между ними и внешнеэкономическими и внешнеполитическими институтами.

Политические институты

В 1991—1993 гг. в результате конституционных реформ, происходящих на фоне и в процессе ожесточенной политической борьбы, распределяются полномочия законодательной и исполнительной властей, спроектированных и созданных во многом независимо друг от друга еще в последние годы существования СССР и РСФСР (1989—1991). В 1992—1996 гг. осуществляется реальная, хотя и весьма несовершенная, децентрализация — так называемая федерализация — власти в рамках прежней советской модели территориального и национально-территориального устройства бывшей РСФСР.

В итоге к середине 1990-х гг. у российского политического режима образца 1991 г. появляется ряд новых черт, в той или иной мере меняющих и внутриполитическую «подкладку» внешней политики, и механизм функционирования ее собственных подсистем. В их числе:

1. *Разделение и специализация властей на федеральном уровне.* Эти принципы проводятся в жизнь не вполне последовательно и, видимо, не скоро еще будут осуществляться в рамках более современной и более утонченной системы «сдержек и противовесов». В то же время в том, что касается внешней политики, они заставляют исполнительную власть действовать с некоторой оглядкой не только на неизбежную публичную критику, но и на возможное институциональное сопротивление со стороны выборного представительства.

2. *Территориальная децентрализация управления.* Этот принцип не дополнен соответствующим развитием местного самоуправления и на практике в ряде случаев регулируется не Конституцией и федеральными законами, а двусторонними договорами и соглашениями, будучи результатом явной или закулисной борьбы, политического торга, взаимного попустительства и т. д. У регионов появляется возможность проводить свою «внешнюю политику», нередко отличающуюся от федеральной, что, естественно, раздражает центр.

Эти два новшества формально и фактически усложняют процесс обсуждения и принятия внешнеполитических решений.

Наряду с новыми или возрождающимися институтами, в России сохраняется значительное число институтов, подвергшихся лишь косметическому реформированию либо реформированных по особой, иногда случайной логике, не соответствующей общему замыслу преобразований 1990-х гг. В их числе – значительная часть институтов государственного управления вообще, таких как вооруженные силы, органы внутренних дел, прокуратура, судебная система, пенитенциарная система, спецслужбы, система образования, наука и др., т. е. ключевых с точки зрения обеспечения правопорядка, безопасности государства, его способности адаптироваться к новым реалиям и отвечать на вызовы будущего. К этой сфере с известными оговорками следует отнести и институты, входящие сегодня в систему выработки, принятия и осуществления внешнеполитических решений, пришедшую на смену простой, если и не всегда эффективной советской схеме.

На первый взгляд проблемы внешнеполитического блока не выглядели слишком серьезными на фоне других. По словам рос-

сийского исследователя Н. А. Косолапова, «России предстояло начинать создание своего внешнеполитического механизма с самого начала, но не на пустом месте, поскольку ей переходило наследство в виде ведомств-исполнителей — МИДа, внешней разведки, Министерства обороны и других. Необходимо было „только" соединить их новыми линиями соподчинения и обычной межведомственной координации. Задачу существенно облегчили два обстоятельства. Все внешнеполитические ведомства России изначально были выведены непосредственно под президента, что давало возможность восстановить внешнеполитический механизм почти в прежнем виде, лишь заменив ЦК аппаратом президента. Однако положение в самом аппарате, а также состояние, квалификация и методы работы первого президента РФ на протяжении ряда лет не позволяли справиться с простой в общем-то задачей». То, что поначалу выглядело как несложная бюрократическая операция, оказалось весьма тяжелой и запутанной политико-культурной проблемой. Ее возникновение только отчасти может быть объяснено личными качествами тех, кто принимает решения, или особенностями новых административных структур. Проблемы с внешнеполитическими решениями начали возникать в 1990-е гг. на самых разных уровнях.

Смешанные структуры

Смешанные структуры, представляющие различные групповые интересы (прежде всего, экономические) и стремящиеся реализовать их во внешней политике через государственные институты, характерны для обществ, переходящих от авторитаризма или тоталитаризма в политике к демократии и от жесткого государственного регулирования экономики — к рынку. Их образование связано с размытостью представлений о границе между рыночным и государственным. В результате «бюрократический рынок», т. е. рынок взаимных услуг и обязательств внутри государственного аппарата, хорошо известный еще по последним десятилетиям советского строя, срастается с рынком настоящим. К институтам, формирующимся и функционирующим в подобной среде, относятся экономические группы, связанные с естественными монополиями.

В 1990-е гг. бывали периоды, когда государство выглядело как совокупность конкурирующих группировок, а вектор государственной политики, по крайней мере в экономической области, во многом определялся существовавшими в данный момент

отношениями между ними. Это верно и применительно к внешней политике. По оценке российского эксперта В. А. Никонова, у России в те годы вообще «нет единой внешней политики, а есть внешняя политика „Газпрома", „Лукойла", РАО ЕЭС, министерства обороны, других структур». Другие оценки тех же явлений отличаются от приведенной не столько в принципе, сколько в деталях. Наиболее очевидными примерами несогласованности были различные решения в области торговли оружием, дискуссии по транзиту каспийской нефти, по статусу Каспийского моря и т. д. Бывший председатель Комитета по международным делам Государственной думы В. П. Лукин утверждал, что у России в этот период «было несколько внешних политик» — МИД, Министерства обороны, Минатома и т. д. В такой ситуации политической и экономической анархии крупнейшие российские корпорации — Газпром, Лукойл, финансово-промышленные группы вышли на первый план в выработке внешней политики».

В этом контексте специального анализа заслуживает деятельность правительства РФ — органа, чья роль в качестве внешнеполитического актора недостаточно определенно сформулирована в Конституции РФ и почти проигнорирована Концепцией внешней политики России. Некоторые составляющие его министерства и ведомства (точнее даже — возглавлявшие их лица) могли быть важнейшими неявными проводниками лоббистской активности на уровне отраслей, предприятий и их подразделений. Достаточно вероятной выглядит гипотеза, согласно которой «растаскивание» государства было причиной того, что на поверхностный взгляд воспринималось как простая политическая несогласованность принимаемых решений или неэффективность государственного аппарата. Во всяком случае, если отдельные части государственного механизма более или менее систематически действуют, исходя из своих специфических — и притом множественных — логик, то им трудно согласовывать решения и в тех областях, в которых между ними нет принципиальных противоречий. Так будет даже при обеспеченной законом институциональной и процедурной стабильности государственных органов, чего в России не было в 1990-е гг.

Новый алгоритм

Для МИД РФ в последнее десятилетие — особенно в его начале — едва ли не главной проблемой стал «кадровый кризис», отразивший в первую очередь утрату этим ведомством былого

привилегированного положения, в то время как значительная часть его сотрудников была довольно конкурентоспособной на рынке квалифицированного труда, в том числе не только в России. Лишь за первые два с половиной года новой власти МИД, по признанию Президента Б. Н. Ельцина, потерял значительную часть кадрового состава — около 1000 человек (сегодня во всей системе МИД РФ, включая зарубежные представительства, работает около 11 тыс. человек), ушедших главным образом в частный сектор экономики. Советская практика партийных назначений на значимые посольские посты при сохранении профессионального состава посольств сменилась обычаем ротации карьерных дипломатов на важнейших должностях. В данной связи новое поколение высокопоставленных дипломатов в целом вряд ли приобрело в авторитете и в профессионализме. Опытных страноведов или «проблемщиков» нередко назначали в те регионы мира или поручали им те направления, которые не были им хорошо знакомы. Такая практика, в сочетании с политическими назначениями, в принципе не представляет собой ничего необычного во многих странах, но в России в переходный период она была по меньшей мере не бесспорной. Если в последние годы острота проблемы несколько снята, то сама она остается и не будет удовлетворительно решена без концептуализации внешней политики, и только в связи с этим — оптимизации ее институциональной основы, без чего невозможно вернуть данной сфере достаточный для ее эффективной работы престиж.

Сохранение во многом в неизменном виде важнейшего звена системы принятия внешнеполитических решений МИД маскирует крушение всей системы в целом. Иногда утверждают, что важную, если не роковую, роль в деградации МИД сыграло якобы естественное — после распада Союза — превращение «фасадного», едва ли не «игрушечного», МИД РСФСР в министерство иностранных дел значительно более слабой, чем СССР, но все же великой ядерной державы. По замечанию Косолапова, хотя РСФСР, «будучи в составе СССР, имела свой МИД, это был фактически филиал Протокольного отдела МИД СССР, занимавшийся организацией поездок иностранных делегаций по республике. Собственной внешней политики не имела и не могла иметь ни одна из союзных республик, а уж тем более крупнейшая из них». Все это немаловажно, но не следует забывать и о том, что при распаде СССР союзные министерства в Москве, в том числе МИД, очень быстро оказались под контролем новой

власти и, по большому счету, только от нее одной зависело то, каким образом будет использован их потенциал.

Неэффективность работы МИД и других институтов, участвующих в выработке и принятии внешнеполитических решений, по крайней мере, в период первого президентства Б. Н. Ельцина, давал повод многим отечественным и зарубежным исследователям рассматривать внешнюю политику России в течение всех 1990-х гг. как вектор бессистемного взаимодействия явно избыточного числа акторов. По оценке С. Кроу, «в какой-то мере подобное поведение может наблюдаться в любой стране, в том числе в давно сложившихся демократиях. В случае России, однако, фрагментация была чрезмерной и носила публичный характер».

Нельзя сказать, что первый Президент РФ, его администрация, группа помощников, члены Президентского совета и др. не понимали важности проблем, возникающих в сфере выработки и принятия внешнеполитических решений. Предпринимались попытки создать специальные органы, призванные вырабатывать внешнеполитическую стратегию и координировать деятельность различных ведомств в соответствующей области. Так, в конце 1992 г. была образована межведомственная внешнеполитическая комиссия Совета безопасности, периодически готовившая доклады Президенту по отдельным вопросам, которые, однако, «грешили общими пожеланиями и реального влияния на внешнеполитический курс не оказывали». В конце 1995 г. был образован Совет по внешней политике при Президенте РФ, в дальнейшем преобразованный в Управление внешней политики администрации Президента. По словам авторов книги «Эпоха Ельцина. Очерки политической истории», он «превратился в обычное и немаленькое бюрократическое подразделение президентской Администрации. Его сотрудники почему-то даже гордились тем, что занимаются сугубо технической работой». После реорганизации Службы помощников Президента внешней политикой в его администрации стал заниматься заместитель ее главы. При этом МИД РФ пытался противодействовать созданию координирующих органов в области внешней политики. Тогдашний министр иностранных дел А. В. Козырев публично заявлял, что «активно и упорно сопротивлялся разрастанию всякого рода координационных механизмов внешней политики, таких, как, скажем Совет безопасности или, еще раньше, Госсовет».

В период президентства Ельцина трижды (дважды при Козыреве и один раз при Е. М. Примакове в качестве министров иностранных дел) подписывались президентские указы, подтверждавшие роль МИД в качестве главного органа, координирующего внешнюю политику.

В 2000 г. вторым Президентом Российской Федерации В. В. Путиным была утверждена Концепция внешней политики РФ. Президент «в соответствии со своими конституционными полномочиями осуществляет руководство внешней политикой страны и как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях». Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ в рамках своих конституционных полномочий «ведут законодательную работу по обеспечению внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнению ее международных обязательств». Совет безопасности России, согласно утвержденной Концепции, должен осуществлять «подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения международной безопасности и контроль за их выполнением». Любопытно, что в Концепции не только не расшифрована, но даже не отражена *конституционная* функция правительства РФ осуществлять меры по «реализации внешней политики Российской Федерации» (ст. 114, п. «д» Конституции РФ). МИД РФ обязан вести работу по непосредственной реализации утвержденного Президентом России внешнеполитического курса. Он «осуществляет координацию внешнеполитической деятельности федеральных органов исполнительной власти и контроль за ней в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 375 „О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации"».

Особое значение имеет то, как выработка внешнеполитических решений сочетается с задачей обеспечения безопасности государства. 17 декабря 1997 г. была принята Концепция национальной безопасности РФ, которая, по оценке российского исследователя Д. Г. Балуева, «изначально задумывалась как документ, в отношении которого все заинтересованные ведомства могут прийти к согласию. Поэтому Концепция обладает обычными недостатками, характерными для коллективно разработанных документов. Каждое ведомство оставило в ней свои следы – от опасений локальных конфликтов по типу чеченского, включенных МВД, до угроз в области информационной безопасности и отсутствия контроля над Интернетом, внесенных ФАПСИ. Обра-

щается особое внимание на рост национализма и местничества в самой России, которые определяются как этнический эготизм, этноцентризм и шовинизм, получающих поддержку со стороны ряда неназванных иностранных держав и международных организаций. Это было результатом давления со стороны директора ФСБ Н. Д. Ковалева и бывшего министра внутренних дел А. С. Куликова, которые использовали угрозу дезинтеграции РФ для увеличения полномочий собственных организаций».

Одна из важнейших характеристик системы управления Россией в 1991—2001 гг. — персональная и институциональная нестабильность. За два президентских срока Б. Н. Ельцина сменилось около 50 вице-премьеров, 200 глав федеральных министерств и ведомств, 1500 заместителей министров. При этом происходили непрерывные реорганизации структуры (а не только состава) правительства, министерств, ведомств, администрации Президента и т. д., производимые, как правило, с учетом «личного фактора». Необходимо, впрочем, помнить, что «подгонка» структуры правительства под его состав санкционируется Конституцией, структура же остальных органов блока исполнительной власти не регулируется ею.

Внешнеполитический блок выглядел на этом фоне относительно стабильно с институциональной точки зрения. В целом процесс принятия внешнеполитических решений отличался несколькими главными особенностями. Инерционным характером в обычном режиме, импровизационным — в чрезвычайном, постоянными поисками некоего координирующего органа, четырехкратно при трех министрах иностранных дел и двух Президентах приводившими к подтверждению полномочий в этом качестве МИД РФ. Наконец, данная структура в такой ситуации характеризовалась естественно высокой ролью личности, точнее — повышенной зависимостью если не направления, то стиля внешней политики от персональных особенностей тех, кто занимал в эти годы ключевые — с точки зрения внешней политики — государственные посты. В данные годы таковыми были — в соответствии не с формальной концепцией, а с реальным влиянием на стиль внешней политики — Президент (два человека), премьер-министр (семь человек, но при этом пять с половиной лет из десяти главой правительства был один человек — В. Черномырдин), министр иностранных дел (три человека) и, в несравненно меньшей степени, секретарь Совета безопасности (десять человек), а также тот в окружении Президента (независимо от названия должности), кому поручались обязанности его личного

внешнеполитического помощника и/или главы соответствующего подразделения администрации Президента. Каждый новый министр иностранных дел как бы получал (или подтверждал) своеобразный «ярлык» на координирующую роль МИД. Надо признать, что при явной предопределенности получения такого «ярлыка» на тех или иных условиях (прежде всего в зависимости от личных качеств и распределения полномочий в тандеме «Президент – министр иностранных дел») зависело, была ли эта координирующая роль на деле конструктивной либо деструктивной. Не исключено, что относительная стабильность внешнеполитического блока в немалой степени объясняется именно длительностью пребывания на своих постах Президентов и министров иностранных дел России.

На рубеже 1980–1990-х гг. появляются новые акторы, так или иначе вмешивающиеся в процесс принятия внешнеполитических решений. В их числе выборное представительство, региональные власти, партии в качестве структур, находящихся на стыке государства и общества, смешанные структуры, элементы гражданского общества (элиты и общественное мнение) и, наконец, такие особые сообщества, имеющие связи и интересы за границами РФ, как организованные конфессии.

Политическая элита реагирует на новую ситуацию с некоторым замешательством. По данным опроса представителей органов исполнительной и законодательной власти, бизнес-структур, государственных предприятий, науки и СМИ, проведенного РОМИР в сентябре 2000 г., 92% полагают, что на текущую внешнюю политику влияет МИД, 86% – Президент, 56% – представители бизнес-элиты, 42% – министерство обороны, 35% – региональные лидеры, 35% – Государственная Дума. Мало кто отказывает МИД во влиянии на внешнюю политику вообще, однако немало и таких, кто готов признать воздействие на нее акторов, для которых оно – не норма, и таких, кто совершенно отказывает в этом влиянии тем институтам, для которых оно как раз нормально. Мнения, казалось бы, наиболее компетентных в этой области людей весьма расходятся во всем касающемся роли любых институтов и групп, кроме МИД и Президента, что может указывать на существенное различие личного опыта опрошенных и на отсутствие стереотипных представлений о данной области, наличие которых свидетельствовало бы о следующем: новая система выработки внешнеполитических решений уже сложилась именно как система – пусть только процедурная и демонстративная.

Выборное представительство и политические партии

9 февраля 2001 г. состоялось заседание первого в истории работы Федерального Собрания РФ «круглого стола», посвященного роли парламента во внешнеполитической стратегии России. В его работе приняли участие как представители Федерального Собрания, так и руководящие работники МИД, ученые-международники, журналисты.

В дискуссии выявились «минималистский» и «максималистский» взгляды на внешнеполитическую роль парламента. По мнению некоторых участников, парламентская дипломатия должна занять «свою нишу в оркестре внешнеполитических действий» России, ни в коем случае не подменяя исполнительную власть. Основной же формой парламентской дипломатии должна быть ее деятельность в сфере защиты международного гуманитарного права и прав человека во внешней и внутренней политике. Другие участники отметили «важность разыгрывания „парламентской карты" во внешнеполитической деятельности», сославшись на опыт Государственного департамента США, чиновники которого в сложных для них ситуациях ссылаются на «несговорчивость» членов конгресса. Российская же парламентская дипломатия, как было отмечено, фактически не демонстрирует «собственную» позицию, отличную от позиции правительства России тогда, когда это бывает необходимо делать.

В такой позиции парламентариев и околопарламентского сообщества нет ничего самого по себе заслуживающего как чрезмерных похвал, так и особого осуждения. Она во многом является лишь производной от конституционного статуса нашего сегодняшнего парламента. Поскольку институт ответственного правительства не предусмотрен российской конституцией, парламент, не желая быть распущенным, должен стремиться к «соглашению» с Президентом еще при назначении главы правительства, что на практике, как свидетельствует опыт 1990-х гг., чаще всего означает заведомое, хотя и не всегда охотное, принятие президентской кандидатуры. Парламент никак не может влиять ни на утверждение структуры правительства, ни на определение его состава (включая назначение на пост министра иностранных дел). У парламента также отсутствуют такие механизмы воздействия на исполнительную власть, включая ее внешнеполитическую составляющую, как институты парламентского расследования и даже парламентского запроса.

По поводу внешнеполитических функций Федерального Собрания в Конституции РФ положительно утверждается только следующее: «Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: ...ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; ...статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; ...войны и мира» (ст. 106). Кроме этого, Президент «назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» (ст. 85, п. «м»).

При таких ограничениях реальный политический выбор ответственного парламента заключался не в предпочтении, отдаваемом либо последовательному «сервилизму» в отношении исполнительной власти, либо последовательному же отстаиванию права на самостоятельный голос, обретаемый во внутрипарламентских дискуссиях, ведущих к консенсусу или признанию процедурной правоты большинства. В 1990-е гг. парламент, исполнительная власть и вся страна стояли перед другой дилеммой: или жесткое идеологическое противостояние в парламенте и вне его стен, или такое сотрудничество в области внешней политики, которое не приводило бы к дестабилизации сложившихся подсистем принятия внешнеполитических решений. Парламент избрал второй путь, используя специальные технологии ухода от конфронтации.

Согласно опросу депутатов Госдумы, проведенному Центром политических технологий в 2000 г., при ответе на принципиально важный тогда для оценки внешнеполитических позиций вопрос: «Расширять сотрудничество с НАТО или укреплять свой оборонный потенциал?», 61% депутатов предпочли бы укреплять собственный оборонный потенциал, и 28% — сотрудничать с НАТО. В то же время проверка идеологии практикой дает другие показатели. Об этом свидетельствует голосование тех же депутатов по вопросу о ратификации Договора СНВ-2: за ратификацию проголосовали 64% депутатов, против — 29%, воздержался — 1%, не участвовали в голосовании — 6%.

По оценке экспертов Центра политических технологий, перевес «изоляционистских» позиций, выявленный благодаря опросу, не помешал Думе «проголосовать уверенным большинством за ратификацию Договора СНВ-2, без которого сотрудничество с Западом в сфере безопасности вряд ли было бы возможно. ...Ли-

беральные фракции (перевес позиции «сотрудничества с НАТО») солидарно проголосовали «за», т. е. в соответствии с политической позицией большинства своих депутатов. У КПРФ и АПГ за ратификацию было подано всего 3 голоса (из 130)[1] — это тоже соответствует заявленной депутатами резкой «антинатовской» позиции. Фракция «Единство» и группа «Народный депутат», в которых антинатовские позиции имели умеренный перевес, тем не менее солидарно поддержали ратификацию Договора, поскольку их ориентация на исполнительную власть в данном случае оказалась более сильным мотивом принятия решений, чем собственная позиция депутатов. Так же проголосовали и депутаты от ЛДПР и ОВР, которые в опросе высказались против сотрудничества с НАТО уверенным большинством голосов. Лишь в «Регионах России» 7 депутатов проголосовали против Договора — но все равно меньше, чем можно было предположить по заявленным позициям ее депутатов (66% «антинатовских» позиций). Тем самым и эти три депутатских объединения предпочли проголосовать в поддержку исполнительной власти, а не в соответствии со своими личными позициями»[2].

Механизм, позволявший избегать конфронтации между верховной властью и парламентским представительством, включал в себя несколько основных элементов:

— отказ всех участников политического процесса от таких серьезных инициатив, требующих принятия решения Думой, которые выходили бы за рамки реагирующих действий (включая ратификации);

— осторожный подход исполнительной власти к ратификации потенциально «взрывоопасных» документов в том, что касается времени и контекста;

— уклонение проправительственных фракций от столкновения с оппозиционными путем отказа от голосования, что должно свидетельствовать о «второстепенности» или «надуманности» проблемы;

---

[1] По нашим данным 1 из 129.

[2] По нашим данным, за ратификацию высказались 9 депутатов, не принадлежащих к каким бы то ни было фракциям и группам, против — 3 таких депутата, воздержался — 1, отсутствовали — 4. Для сравнения — хотя сравнения, относящиеся к голосованию разных составов парламентов, неизбежно «хромают» — укажем, что ГД РФ второго созыва проголосовала 23.01.1996 г. по проекту резолюции, предполагавшей разработку «национальной программы противодействия расширению НАТО» (не была выполнена) следующим образом: «за» — 53%, «против» — 0%, воздержались — 1%, не голосовали — 47%.

— «спасительное» солидарное голосование фракций, не вписывающихся в системное противостояние по формуле «партия власти против оппозиции», в поддержку первой из них даже при публично выражаемом неприятии ее позиции по данному вопросу;

— вынесение в сферу публичной политики «традиционных» тем, хотя значительная часть вопросов, имеющих отношение к другим подсистемам, обсуждается и решается в парламенте кулуарно, с активным участием «невидимых» лоббирующих фракций, возникающих поверх официальных межфракционных барьеров.

В сравнении с идеалом этот механизм может показаться довольно неуклюжим, ненадежным и в ряде аспектов вызывающим вопросы к участникам политического процесса с точки зрения этики. Однако при весьма ограниченной роли парламента в определении внешнеполитического курса, с одной стороны, и общей напряженности отношений между «партией власти» и оппозицией, долгое время располагавшей относительным большинством в Думе — с другой, именно он позволял избегать опасных осложнений во внешней политике без явной «потери лица» теми акторами, для которых это было значимо.

На протяжении полутора десятилетий в России не может сформироваться партийная система, которая позволила бы более эффективно отражать внешнеполитические позиции населения, согласовывать их в парламенте и в звене «парламент — правительство», не доводя дело до отчуждения большинства жителей РФ от руководства, причем не в малой степени из-за неуклюжих действий на внешнеполитической сцене, как это произошло в период первого российского президентства.

Сегодня фактор партийной системы как таковой, в отличие от фактора парламентских фракций, по сути не влияет на выработку и проведение внешней политики. Сами партии не имеют сколько-либо развернутых внешнеполитических программ, разделяющих их с иными партиями. Обычно их внешнеполитические приоритеты формулируются примерно в следующих выражениях: «Добиться для России — для русских и других российских народов — достойного места в мире, защитить ее национальные интересы»[1]. Совершенно неважно, из программы какой политической организации взят этот тезис. Главное, что ни одна из партий не может выдвинуть ему никакую альтернативу в силу его совершенной абстрактности. Любопытно, что никто из авто-

[1] Тезис взят из программы партии «Наш дом — Россия».

ров работ о партиях России не уделяет их внешнеполитическим позициям сколько-нибудь существенного внимания. При этом роль отдельных партий в конкретных же случаях не следует преуменьшать. Так, компартия была способна время от времени мобилизовывать общественное мнение в своем секторе общества и политического класса, по сути упреждая инициативы правительства или осложняя их осуществление. Можно с уверенностью сказать, что какой бы ни была внешняя политика России в 1990-е гг., она проводилась не без оглядки на коммунистическую субкультуру. Так же, как проводилась она не без оглядки и на позицию той части политического класса и того сегмента общества, которые рассматривались в качестве своей естественной опоры политическими организациями, присвоившими себе в 1990-е гг. этикетки «демократов» и/или «правых».

Региональные власти

Согласно Концепции внешней политики РФ, «субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом „О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации"[1] и другими законодательными актами. МИД России и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации». Эти, на первый взгляд, расплывчатые формулировки в действительности адекватно отражают существующие отношения между центром и регионами в сфере выработки и проведения внешней политики. Если ряд других «формул» по сути своей является абстракциями, благими пожеланиями, в силу чего не оспаривается и не выполняется, то эти были выработаны в реальном противостоянии федеральной власти и субъектов Федерации. За ними — сложная история политического самоутверждения регионов, борьбы и торга по поводу «федералистской» Конституции, ее несовпадающих интерпретаций и т. д.

Запутанность отношений между центром и субъектами Федерации в области внешней политики отчасти связана с положениями действующей Конституции. Согласно Основному закону РФ,

[1] Вступил в силу в январе 1999 г.

«в ведении Российской Федерации находятся: ...внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; ...внешнеэкономические отношения Российской Федерации» (ст. 71). В то же время «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: ...координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации» (ст. 72). Последняя статья содержит в себе некую двусмысленность, допускающую различные трактовки в зависимости от того, что с самого начала вкладывать в понятие «международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ», и как понимать участие субъектов в «выполнении международных договоров РФ». На практике разная трактовка этих конституционных положений воплотилась, в частности, в статьях договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Такие акты к 1998 г. были подписаны властями РФ с 46 субъектами Федерации, затем кампания по их заключению была приостановлена[1]. Если одни регионы, согласно этим договорам и соглашениям, имеют право напрямую устанавливать отношения с иностранными государствами без посредничества федерального центра, то другие могут поддерживать их лишь на уровне министерств и ведомств.

Как бы то ни было, когда страсти, кипевшие вокруг крайностей «суверенизации», в основном улеглись и многие фобии исчезли, противостояние центра и регионов стало постепенно переходить из идеологической в юридическую форму. При этом не только центр стал высказывать всевозраставшее — и юридически все более обоснованное — недовольство «внешнеполитическим своеволием» регионов, но и субъекты Федерации перешли из бессистемной обороны в осторожное наступление, начав возражать против чрезмерно узкой, с их точки зрения, трактовки федеральным центром ст. 72 Конституции РФ.

В целом же, уже начиная с 1996 г. «перетягивание каната» между центром и регионами по поводу внешней политики все чаще ведется на условиях центра, хотя принципиальные положения конституционного права остаются неизменными. Переломный

[1] В настоящее время планируется подписание Договора о разграничении предметов ведения и полномочий с Чеченской республикой.

момент в этом отношении обозначился с выходом Указа Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. МИД РФ стал все активнее участвовать во внешних связях регионов, причем на разных уровнях, вплоть до самого высокого. Так, 15—16 февраля 2001 г. встреча в Харькове руководителей администраций приграничных районов впервые в истории украинско-российских отношений прошла под руководством министров иностранных дел.

Следующий этап начался после вступления силу в январе 1999 г. Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Его ст. 7 определяет, что соглашения, заключенные органами государственной власти регионов с зарубежными партнерами, независимо от их формы, наименования и содержания не являются международными договорами. С точки зрения центра, внешние связи субъектов Федерации приобрели более упорядоченный и эффективный характер. По некоторым подсчетам, если в 1997 г. случаев несоблюдения российскими регионами установленного порядка осуществления внешних связей было более 100, то в 1998 г. — около 40, а в 1999 г. — лишь 14.

В феврале 2000 г. правительство приняло постановление «О механизме получения согласия Правительства Российской Федерации на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств», призванное «технически» решить проблему, имеющую, в принципе, конституционный характер. Оно вызвало весьма сдержанную реакцию региональных властей, полагающих, что произвольно сужая трактовку их прав, определенных Конституцией, правительство пытается поставить под контроль внешнеэкономическую деятельность регионов, включая практику заимствований. Наконец, 21 июня 2001 г. был подписан Указ Президента РФ № 741, который предусматривает, в частности, упразднение ранее существовавшей комиссии при главе государства, занимавшейся подготовкой договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между центром и регионами. Целью новой комиссии стало в первую очередь приведение региональных юридических актов в соответствие с федеральными в той мере, в какой это возможно. Не дожидаясь даже завершения работы этой комиссии, центр «в согласии» с регионами и иногда «по их инициативе» без особой рекламы уже денонсировал примерно половину из подписанных ранее двусторонних договоров.

Эти инициативы, однако, остаются уязвимыми с точки зрения действующего закона и обеспечиваются главным образом ситуационной готовностью регионов играть по правилам, предлагаемым центром, которой последнему добиться не всегда просто.

Гражданское общество: элиты, неправительственные организации, организованные конфессии

Важная, хотя не решающая и далеко не всегда легко прослеживаемая роль в выработке политических концепций, создании и ниспровержении репутаций, политических мод, стилей и т. д. принадлежала в 1990-е гг. сети московских клубов как чрезвычайно пестрого и постоянно менявшего форму сообщества. Спектр политических ориентаций здесь — от умеренного государственничества до расплывчатого интеллигентского социализма, а организационные формы могли быть различными: «советы», «фонды», «ассоциации» и собственно «клубы», нередко имеющие мало общего с тем, что называется этим словом на Западе. Главные отличия — в эфемерности, свойственной значительной части московских клубов (нерегулярность деятельности и краткосрочность существования), а также в неопределенности критериев, детерминирующих участие или неучастие в данной работе.

Клубы по названию («Клуб-93», клуб «Реформа», «VIP-Клуб» и т. п.) и иные неформальные организации, в той или иной степени нацеленные на формулирование политических идей (Совет по внешней и оборонной политике, Фонд развития парламентаризма в России и т. п.), а также «объединения *ad hoc*» (группы членов Президентского совета, того же Совета по внешней и оборонной политике и др.) принимали известное участие в определении императивов внешней политики страны. Действительная роль структур такого рода была связана с формированием нового «политического класса». «Клубы» способствовали утверждению прав на вхождение в него некоторых ранее не допущенных в элиту или просто не существовавших в советский период групп. В их числе — непартийное высшее чиновничество, включая военных, крупные предприниматели и финансисты, ведущие политактивисты, готовые в узком кругу обсуждать проблемы общенациональной значимости (и внешнеполитические тоже) без излишней партийной увлеченности, и, наконец — авторитетные

политаналитики и консультанты, а также влиятельные представители СМИ.

Итогом деятельности клубов стали несколько явлений:

– именно сеть клубов способствовала выработке неформального стиля общения нового политического класса, его языка, системы представлений о собственных границах, составе, ценностях, имеющих универсальный, а не только групповой характер;

– в клубной среде если не родилась, то была осмыслена как ценность, концепция «цивилизованного лоббирования» экономических интересов, исключающая использование чрезмерно грубых методов;

– именно здесь идея «необратимости приватизации» обрела характер общественной ценности, а не просто сговора «приватизаторов»;

– здесь были в самых общих чертах сформулированы также основные ограничения и «табу», составившие в конечном итоге то поле «негативного консенсуса» в области внешней политики, которое определяет ее относительную стабильность и преемственность, по крайней мере начиная с 1997 г. Такой консенсус способен менять свое содержание и действительно менял его в пользу усиления государственнического акцента. Вместе с тем его основы пока оказываются довольно прочными, что свидетельствует об успехе клубных инициатив в области внешней политики, возможном именно потому, что их деятельность в этом направлении отражала поиск новым политическим классом своей идентичности.

Сыграв роль, которую еще предстоит оценить историкам, клубы образца 1990-х гг. во многом утратили прежний смысл существования. Внешнеполитическая экспертиза становится все более ведомственной и относительно закрытой для сложившихся в предшествующее десятилетие неформальных групп.

Уже Концепция внешней политики РФ предполагала, что при подготовке внешнеполитических решений федеральные органы исполнительной власти должны «по мере необходимости» взаимодействовать с неправительственными организациями России. Сегодня в РФ существуют несколько сотен тысяч самых разных общественных организаций и примерно столько же действуют без регистрации, но механизм прямой и обратной связи между государством и гражданским обществом, по сути, еще не отработан. К возможному влиянию гражданского общества на внешнюю политику можно относиться по-разному, и то, что в се-

годняшней России его практически нет — само по себе еще не коренной порок российской политической системы. Однако слабости и общественных организаций, и соприкасающихся с ними государственных институтов приводят к тому, что на первый план в обществе систематически выходят узкоэгоистические интересы, не облагороженные идеологией служения людям. Именно они, как минимум, косвенно влияют на внешнюю политику — хотя бы через ухудшение образа страны в глазах зарубежных партнеров.

Большая часть наиболее влиятельных конфессий, существующих на территории Российской Федерации, ею свою деятельность не ограничивают. Русская Православная Церковь (РПЦ) — первенствующее и преобладающее в России религиозное сообщество, исторически связанное со становлением и развитием отечественной государственности, в том числе ее внешнеполитической составляющей. Сегодня, по данным Отдела внешних церковных связей Московского Патриархата (ОВЦС МП), на землях России находится 60% приходов РПЦ, остальные — в странах прежде всего «нового» (Украина, Белоруссия, Казахстан и др.), но также и «традиционного» зарубежья. Более чем в 40 государствах, расположенных во всех частях света, существуют подворья — своего рода «посольства» — РПЦ. Согласно действующей Конституции РФ, «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» (ст. 14, п. 1). «Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14, п. 2). В то же время интересы и проблемы светского государства и конфессий не могут не переплетаться, в том числе в сфере внешней политики. Как выразился министр иностранных дел РФ И. С. Иванов: «Одна из задач нашей дипломатии — защищать духовные свободы россиян и соотечественников за рубежом».

В качестве основных областей сотрудничества РПЦ и МИД Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл выделяет такие вопросы, как историческая собственность РПЦ за рубежом, от которой в свое время отказался СССР, права единоверцев и соотечественников за рубежом, миротворчество на постсоветском пространстве и глобализация — в смысле сохранения культурной самобытности при интеграции в мировую экономику. Позиция Церкви по тому или иному вопросу может серьезно воздействовать на внешнеполитические решения — достаточно указать на комплекс проблем, связанных с отношениями с Ватиканом. Сказанное относится и к позициям других ведущих кон-

фессий и религиозных организаций, особенно мусульманских, буддийских и иудаистских. Все они в той или иной степени, прямо либо косвенно участвуют как в определении основных векторов российской внешней политики, так и в их ситуационной корректировке.

Общественное мнение

В России не только до 1991 г., но и в 1990-е гг. почти отсутствовало то, что можно было бы назвать «общественным мнением», — постоянная публичная дискуссия на темы внешней политики. Полемика, которая велась в СМИ, в залах заседаний и кулуарах представительных органов власти, иногда выплескивалась на улицы (например, в период войны в Югославии) и отличалась довольно поверхностным, если не демагогическим, характером. В итоге «общественное мнение» в лице его «коммунистической» и, в меньшей степени, «праводемократической» составляющих, способно было скорее цензурировать те или иные крайности декларируемой внешней политики, чем стимулировать выработку консенсусного внешнеполитического курса в рамках собственно государственных структур.

Общество в целом не проявляло в 1991—1999 гг. — по сути дела до косовского кризиса — большого интереса к внешней политике, за исключением разве что отношений с ближайшими соседями по СНГ, особенно Украиной. Да и в этом случае люди интересовались отнюдь не отношениями во всей их полноте, а вопросами территориальными и частными, например, проблемами Крыма и Севастополя.

Шок, вызванный распадом СССР и утратой роли сверхдержавы, внутриполитические неурядицы, отсутствие консолидированной внешней политики мешали выработке массовыми группами общества системы конкурирующих воззрений в этой области, из синтеза которых только и может родиться искомый консенсус. Результатом становится исчезновение, кроме отдельных ситуаций, реальной внешней политики из поля зрения общества. Широкое обсуждение жизненно важных тем, как правило, подменяется в этот период ретроспективными спорами о том, кто виноват в распаде СССР и ослаблении российского государства, а также «борьбой» с расширением НАТО, дающей иллюзию участия в определении внешнеполитического курса. Весной 1999 г. начало натовской операции в Югославии вывело на улицы Москвы толпы людей, однако уже через несколько недель от «движе-

ния протеста» не осталось и следа — очередное доказательство того, что любое самое энергичное массовое действие оставляет политические последствия, только если подкрепляется соответствующим развитием институционального контекста. Нельзя, однако, сказать, что общественное мнение проявлялось исключительно в виде «всплесков», не претерпевая явной эволюции.

Как свидетельствуют опросы ВЦИОМ, общественное мнение России эволюционировало от ценностей, которые пыталось привить обществу (правда, крайне непоследовательно и довольно неумело) ядро правящей элиты, в том числе до 1996 г., и внешнеполитический истеблишмент. Условно говоря, «козыревский» подход к российской стратегии в мире потерпел в общественном мнении впечатляющую неудачу. Из этого никоим образом не следует, что общество перешло от «западнических» ориентаций к «антизападным» или что оно однозначно повернулось к изоляционизму, не говоря уже о шовинизме или ксенофобии. Флуктуации оказываются кратковременными и связанными с какими-то яркими событиями, вроде войны в Югославии или охлаждения отношений между Россией и США после прихода к власти республиканской администрации.

Данные опросов не идеально сопоставимы, однако на их основе все же можно сделать вывод о том, что относительное большинство россиян более благоприятно относились к гражданам в прошлом недружественных стран и выбирали в качестве исторической цели государство «как на Западе». При этом постоянно росла доля тех, кто верил в самобытность россиян и хотел бы ее сохранить. Если в отношении некоторых позиций общественное мнение внешне заметно эволюционировало, это происходило в первую очередь за счет тех ранее не определившихся, кто артикулировал свою позицию, а не за счет тех, кто поменял ее.

Разумеется, общественное мнение не может не реагировать на отдельные яркие события, затрагивающие глубинные пласты психологии. Очевидно, что внешнеполитические ориентации во многом зависят от того, популярен или нет глава страны, которому большинство неявно предоставляет *carte blanche* на проведение внешней политики: не очень понятной и редко — жизненно важной для него. Существует также ряд ограничений, создаваемых общественным мнением «по умолчанию». Предполагается, что в случае определенных действий (скажем, того или иного решения проблемы Курильских островов и т. д.) данное большинство будет реагировать определенным же образом, и его состояние в данный момент как будто бы не противоречит этим пред-

положениям. В принципе же население заботит лишь то, чтобы такой интегральный показатель, как престиж страны, не страдал. После краха СССР поддержание престижа связывалось с присоединением страны к «клубу цивилизованных стран». Разочарование в политике Б. Н. Ельцина в целом обострило внимание и к внешней политике. Отсюда — явно преувеличенное внимание к демонстративным акциям, вроде «разворота над Атлантикой» или «броска на Приштину». Параллельно с падением доверия к Б. Н. Ельцину нарастали не столько антизападнические, сколько «самобытнические» настроения, которым в ряде случаев неуклюжая политика самого Запада и ее предвзятые интерпретации в России могли придавать собственно антизападнический характер только на короткие периоды. Опросы 1990—2000-х гг. показывают в общественном мнении усиление темы скорее защиты собственного достоинства, чем ксенофобии.

Перспективы

В течение 1990-х гг. постепенно сложилась многими критикуемая за рыхлость и неконсолидированность, мало кого удовлетворявшая система принятия и выполнения внешнеполитических решений. Отражая реальности своего времени, — в первую очередь фрагментацию внешнеполитических контекстов, стимулировавшуюся относительным «штилем» 1990-х гг., — она все же позволяла сохранять идентичность российской политики. Представляется, что последствия событий начала 2000-х гг. более способствуют, чем препятствуют процессу дефрагментации этих контекстов на новых основаниях. Переход России от формально партнерских, временами конфронтационных и в целом довольно аморфных отношений с США к партнерству реальному (не обязательно беспроблемному и не во всех без исключения областях) может придать российской внешней политике системность, которой ей до этого недоставало. У нее может появиться вектор развития — то, что обычно называют «внешнеполитическим курсом».

У данного обстоятельства есть и оборотная сторона. Именно «скалярность» внешней политики РФ в 1990-е гг. была одной из причин того, что эта область оставалась изолированной от развития политического процесса в целом в большей степени, чем того требуют специфика дипломатии и естественная склонность как элит, так и большинства населения демонстрировать солидарность перед лицом внешнего мира.

На рубеже 1980—1990-х гг. государство-партия утрачивает тотальный контроль над обществом и затем разрушается. Появляются новые акторы, спорадически или постоянно вмешивающиеся в административный процесс принятия внешнеполитических решений. В их числе такие государственные институты, как выборное представительство и региональные власти, структуры, находящиеся на стыке государства и общества, вроде партий, элементы гражданского общества (общественное мнение и элиты), наконец, особые сообщества, имеющие связи и интересы за границами РФ, наподобие организованных конфессий. В конечном счете политической элите, представленной в исполнительной власти и в профильных комитетах палат Федерального Собрания, удается проводить более или менее ответственную внешнюю политику, однако во многом ценой ее чрезмерной для демократического государства элитарности. Шок и потеря ориентиров, вызванные распадом СССР и утратой роли сверхдержавы, внезапная фрагментация внешней политики, не объясненные колебания и зигзаги «дипломатической линии» — все это мешало обществу выработать систему конкурирующих подходов в данной области, а также рутинные механизмы прямой и обратной связи между обновленной внешнеполитической элитой, новыми акторами и общественным мнением.

Результатом становится исчезновение — за исключением отдельных ситуаций — внешней политики из поля зрения последнего. Вакуум осмысленности и технологичности заполняется даже в среде политического класса, как уже говорилось, ретроспективными по сути и риторическими по форме спорами о том, кто виноват в распаде СССР и ослаблении российского государства, а также «борьбой» с расширением НАТО и т. п., дающей иллюзию участия в определении внешнеполитического курса. Формально выработка внешнеполитических решений в 1990-е гг. была частью общего демократического процесса. Однако полемика в СМИ и в кулуарах представительных органов власти отличалась поверхностным, если не демагогическим, характером. Постоянно проводились опросы общественного мнения, но не было его самого, т. е. постоянной ответственной публичной дискуссии. В итоге «общественное мнение» способно было скорее цензурировать те или иные крайности (иногда плодотворные) декларируемой внешней политики, чем стимулировать выработку альтернативных вариантов внешнеполитического курса в рамках собственно государственных структур.

Сегодня появление у мирового порядка новой, более определенной логики требует от политического класса России и формулирования реалистических альтернативных подходов к внешней политике, и интеграции в общие политические программы[1]. Это дает некоторую надежду на то, что Российская Федерация, государство, в конституционном смысле основанное на демократическом процессе принятия решений, сформирует неотделимый от него механизм политической концептуализации национальных интересов. Пока такой механизм не будет создан, противоречия между институциональной и процедурной формами выработки внешней политики будут порождать угрозу ее бесконтрольной монополизации узким кругом «исполнителей», опасность недооценки реальных угроз и вызовов или же постоянное ощущение, что они недооцениваются. Трудно сказать, какой из этих трех вариантов хуже других, но очевидно, что в определенном контексте каждый из них может стать достаточно плохим.

Литература

Авдеев А. Международные и внешнеэкономические связи российских регионов // Международная жизнь. — 2000. — № 4.

Балуев Д. Г. Внешнеполитическая роль Российского государства в переходный период. — http://www.irex.ru/publications/polemika/7/baluev.htm#1.

Борисов С. Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут политической самоидентификации // Что хотят регионы России? / Под ред. А. Малашенко. — М., 1999.

Зудин А. Неокорпоративизм в России (Государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6, № 4, ч. 2.

Иванов И. С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М., 2001.

Кандель П. Российские национально-государственные интересы и заурядные отечественные парадоксы // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6, № 4, ч. 2.

Кирилл, Митрополит. Сотрудничество русской православной церкви и российской дипломатии: вчера, сегодня, завтра // Международная жизнь. — 2001. — № 6.

Косолапов Н. Становление субъекта российской внешней политики // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6, № 1.

Орлов В. Внешняя политика и российские регионы // Международная жизнь. — 2000. — № 10.

Примаков Е. М. Восемь месяцев плюс... — М., 2001.

[1] По признанию бывшего заместителя министра иностранных дел РФ Г. Ф. Кунадзе, «вектор российской внешней политики после 11 сентября сомнений, естественно, не вызывает. Нельзя, однако, не видеть, что осуществляется она преимущественно по старым шаблонам, в заметном отрыве от внутренней политики и, что характерно, во многом даже по воле одного человека».

Смирнов П. «Чистой» внешней политики не бывает // Pro et Contra. – 1997. Т. 2, № 3.
Российская полития на рубеже веков. – М., 2001.
Эпоха Ельцина: очерки политической истории. – М., 2001.
Ярыгина Т. Парламентское измерение внешнеполитической стратегии России // Международная жизнь. – 2001. – № 4.

Neil M., Pravda A., Allison R., Light M. Internal Factors of Foreign Policy. – Oxford, 1996.

Глава 30
ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Т. В. Юрьева

К исходу первого десятилетия истории новой России европейское направление утвердилось на втором месте в ряду региональных приоритетов ее внешней политики – следом за СНГ. Такая очередность направлений зафиксирована в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом В. В. Путиным 28 июня 2000 г. Речь идет о долговременном курсе на интеграцию России с Европой в целях создания широкого пространства безопасности и многопланового сотрудничества в других областях на равноправной и взаимовыгодной основе.

Место Европы во внешнеполитических приоритетах России

Европейский выбор России обусловлен прежде всего давними историческими традициями вовлеченности государства Российского в европейские дела в качестве активного и системообразующего фактора еще со времен петровских реформ. В XIX в. по инициативе и при непосредственном участии России был создан знаменитый «Европейский концерт» как соответствующая той эпохе модель взаимоотношений между ведущими державами Европы. Семь десятилетий советской власти – вопреки распространенному мнению – не смогли полностью изолировать нашу страну от судеб остальной Европы. Более того, именно в годы холодной войны укрепилось общее понимание того неоспоримого факта, что без России сохранение прочного мира в этой части света невозможно. Другой вопрос – какая Россия, как и в каких

целях взаимодействует в Европе? Руководствуется ли она пресловутыми «имманентно присущими ей имперскими амбициями», как полагают одни, либо ее европейский выбор продиктован иными соображениями, не несущими угрозы другим государствам Европы?

На современном этапе европейский приоритет России вписывается в российскую концепцию многополярного мира, основанного на правовом коллективном управлении глобальными политическими и экономическими процессами. Руководство РФ полагает, что на современном этапе не только Россия нуждается во взаимодействии с остальной Европой для обеспечения своих национальных интересов. Сама Европа тоже не способна обойтись без России перед лицом вызовов XXI в. Большая Европа без разделительных линий, как подчеркивал министр иностранных дел РФ И. С. Иванов, «могла бы стать одним из активных факторов глобальной безопасности и стабильности в многополярном мире». Этот подход находит отклик у руководства крупнейшего партнера России в Европе — Европейского союза (ЕС). В официальных документах ЕС утвердилось положение о том, что без свободной, стабильной и демократической России на европейском субконтиненте построение устойчивого мира невозможно.

Однако для значительной части политической элиты и экспертного сообщества как в России, так и за ее пределами, вопрос о месте и роли нашей страны в Европе остается открытым. В стадии обсуждения — множество теоретических и практических проблем «соотнесенности» России с Европой и — более широко — с перспективами построения новой постконфронтационной системы международных отношений.

На глобальном уровне вопросы возникают в связи с соотношением глобальных и региональных приоритетов российской внешней политики. Курс РФ на многополярное мироустройство иногда рассматривается как идущий вразрез с главной тенденцией мирового развития — глобализацией. Этот спор по существу выходит за рамки оценки собственно европейского приоритета России, ибо здесь речь идет о соотношении глобализации с другой, сопутствующей ей тенденцией, — регионализмом. Однозначного ответа на данный вопрос в теории современных международных отношений пока нет. На практике для России жизненно важной стала проблема минимизации негативных последствий глобализации в условиях объективных трудностей современного этапа отечественных реформ. Здесь интеграция с Европой может стать оптимальным «коридором» для вхождения

России в мировую экономику и политику на условиях, отвечающих ее нынешним национальным интересам. Интеграция именно с Европой — в силу ее принадлежности к наиболее развитым центрам современного мирового развития и географической (и не только) близости к России.

Далее, ни в самой России, ни за ее пределами не завершен унаследованный от истории извечный спор о цивилизационной принадлежности России. Идет ли речь о *возвращении* в Европу «блудного сына» в лице государства Российского? Или Россия, будучи державой евразийской, а не сугубо европейской, по своим базовым ценностным установкам никогда не сможет стать *таким же* участником региональных международных отношений, как и другие страны данной части света? На практике это ведет к дискуссиям о соотношении европейского и других региональных векторов российской внешней политики. Кроме того, не изжиты еще и унаследованные от СССР традиции противопоставления европейского и американского направлений российской внешней политики в рамках комплексной проблемы ее отношений с Западом.

Очевидно, что дилемма «Европа или Азия» для российской внешней политики является ложной. Такой же ложной является и другая предлагаемая России дилемма — «или развитый Запад или отсталый Восток». В силу своего географического положения Россия просто не может позволить себе одномерного подхода к выбору своих региональных приоритетов. Тем более что и само понятие Запада политического уже давно вышло за рамки запада географического. Кстати, внерегиональные интересы, т. е. интересы за пределами европейского региона, существуют не только у России. Есть они и у ведущих держав ЕС — Великобритании, Франции и Германии. Однако при этом никто не ставит под сомнение их «европейскую идентичность».

В целом в рамках европейского направления внешней политики России на современном этапе практическую значимость имеют дальнейший поиск и реализация конкретных форматов взаимодействия России с остальной Европой по широкому кругу проблем и региональной, и глобальной политики. Принципиально при этом, что Россия стремится выступать как активный *субъект* формирующейся системы международных отношений. Иными словами, нашей стране важно *воздействовать* на современные мировые глобальные и региональные процессы сообразно с ее национальными интересами и имеющимися ресурсами. Мера и эффективность этого воздействия в решающей степени зависят

от темпов и результативности внутренних преобразований в самой России. Именно внутренние факторы в конечном счете определяют экономическую и политическую конкурентоспособность России в непростом процессе ее взаимодействия с Европой.

Формирование основных направлений европейской политики России

Европейское направление далеко не сразу выдвинулось в число важнейших внешнеполитических приоритетов новой России. Будучи частью общего процесса *становления* внешней политики РФ, ее европейская политика складывалась под влиянием сложного комплекса постоянных и переменных факторов. Стадия становления российской внешней политики, по мнению И. С. Иванова, в основном завершилась к 2000 г.: «Такой вывод можно сделать, если под „становлением" понимать выработку основных принципов внешнеполитического курса, определяемого *национальными интересами*» (курсив мой. — *Т. Ю.*).

Само понятие национальных интересов возникает уже в первой Концепции внешней политики РФ, опубликованной в самом начале 1993 г. (далее — КВП-1993). Однако в то время ясности и консенсуса в обществе относительно содержания этого понятия еще не было. Знаковыми событиями в процессе формулирования национальных интересов стали появление в декабре 1997 г. Концепции национальной безопасности Российской Федерации (КНБ-1997) и ее новой редакции, утвержденной В. В. Путиным в январе 2000 г. (КНБ-2000). В этих двух документах представлено развернутое официальное понимание национальных интересов России применительно к данному историческому моменту.

Появление этих государственных документов отнюдь не означает завершения публичной дискуссии. Естественные и необходимые для длительного процесса самоидентификации России споры о содержании национальных интересов продолжаются в экспертных и политических кругах страны и поныне. Однако именно официальные документы дают представление об эволюции глобальных и региональных приоритетов нашей страны в *государственной политике*. Фундаментальными *постоянными* приоритетами этой политики России с начала 1990-х гг. стали взаимосвязанные курсы на демократические реформы и переход к рыночной экономике внутри страны и на ее вхождение в мировую экономику и политику в качестве полноправного субъекта — члена мирового демократического сообщества. Кроме того,

на официальном уровне никогда не ставилась под сомнение цель утверждения статуса России как великой державы.

Представления о путях достижения этих фундаментальных целей менялись вместе с изменениями внутреннего и международного положения России. Отсюда и естественная смена акцентов в ранжировании приоритетов внутренней и внешней политики в их диалектической взаимосвязи.

В начале 1990-х гг. в российском руководстве преобладали завышенные ожидания скорого вхождения нашей страны в мировое демократическое сообщество, в которое она должна была бы быть включена по определению — в силу декларированного ею «демократического выбора». Российские национальные интересы в тот период отождествлялись с интересами других демократических государств в совместном движении мирового сообщества к некоему «демократическому идеалу». Решение наших внутренних экономических проблем виделось на путях сотрудничества с международными валютно-финансовыми структурами — МВФ и Всемирным банком, прежде всего в виде получения кредитов. Этим же целям было подчинено и сотрудничество с региональными экономическими структурами, в том числе европейскими.

Критикуя концепцию «нового политического мышления» времен перестройки за присущие ей увлечение «абстрактными понятиями своего рода бесконфликтного глобализма» и сохранение логики противостояния двух систем, новая российская дипломатия, похоже, недооценила заложенный в этой концепции конструктивный потенциал. Применительно к Европе речь идет об идее «общего европейского дома». Именно с началом демократических преобразований в посткоммунистических государствах возник шанс построить в Европе общие пространства безопасности, экономического и гуманитарного сотрудничества. Реальность этого шанса как раз и была обусловлена появлением общих демократических ценностей у Запада и Востока Европы. Не случайно теперь, в новых условиях начала XXI в., словосочетание «Европа — наш общий дом» возвращается в политический лексикон.

Двустороннее и многостороннее сотрудничество с европейскими государствами, согласно КВП-1993, имеет «приоритетное значение» для вхождения России в сообщество демократических государств и для обеспечения безопасности государства в новых условиях. Вместе с тем в ряду разноплановых приоритетов в этой концепции Европа (Западная и Восточная) стоит на пятом месте, следуя после СНГ и США. При этом применительно к Соединен-

ным Штатам Америки фигурирует «установка на стратегическое партнерство, а в перспективе — на союзничество» (КВП-1993). На западноевропейском же направлении предусматривалась перспектива исключительно партнерских (а не союзнических) отношений.

Внутренняя структура европейских приоритетов России начала 1990-х гг. отражала неопределенность первичной стадии формирования пресловутой «европейской архитектуры». Сохранялось традиционное деление европейской проблематики на «западноевропейскую» и «восточноевропейскую».

На западноевропейском направлении в качестве первоочередных шагов планировались заключение договора с Европейским сообществом о развитии отношений во всех сферах, включая политическую, а также налаживание постоянного политического диалога с Западноевропейским союзом (ЗЕС) и обеспечение полноправного участия России в Совете Европы. На уровне двусторонних связей речь шла о совершенствовании многообразного взаимодействия с традиционными партнерами России в Европе — Германией, Францией и Великобританией. Ставилась цель развития отношений с другими западноевропейскими государствами, имеющими значительный экономический и технический потенциал, а также рычаги влияния в жизненно важных для России субрегионах Европы.

Стратегической задачей *на восточноевропейском направлении* считалось предотвращение трансформации Восточной Европы в «буферный пояс», изолирующий Россию от Запада. В условиях резкой переориентации государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) на сотрудничество с западными политическими и экономическими структурами и произошедшего по этой причине распада некогда единого с нашей страной политического и экономического пространства главными для России были задачи восстановления утерянного доверия и хозяйственных связей.

Решение этих задач уже с середины 1990-х гг. осложнялось отрицательным отношением России к заявленному почти всеми странами ЦВЕ стремлению войти в НАТО. В тот период общими для государств ЦВЕ стали их декларативные опасения насчет возврата новой России к старой имперской политике. Кроме того, немаловажным препятствием на пути восстановления утраченных экономических связей (как, впрочем, и сейчас) явился затяжной экономический кризис в самой России. В условиях весьма скромных экономических возможностей нашей страны го-

сударства ЦВЕ вполне естественно ожидали помощи в модернизации от Запада.

Вопросы европейской безопасности в начале 1990-х гг. традиционно рассматривались в КВП-1993 сквозь призму укрепления хельсинкского процесса как центрального канала вовлечения России в европейские дела. Задачи взаимодействия России с НАТО, ЗЕС и ЕС по проблемам европейской безопасности рассматривались в общем плане их тесной увязки с формирующейся системой безопасности на базе Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Именно СБСЕ российская дипломатия отводила роль главной координирующей инстанции при решении проблем европейской безопасности.

Ослаблением возможностей России влиять на мировые и региональные процессы в силу ее внутренних проблем не преминули воспользоваться другие государства. В Европе к середине 1990-х гг. началась сложная борьба за освоение посткоммунистического пространства. Движение в сторону демократизации международных отношений, декларированное в условиях эйфории от окончания холодной войны, на практике нередко оборачивалось тяготением к переделу сфер влияния. Новым испытанием для Европы стали конфликты, порожденные многоуровневым сочетанием национализма, сепаратизма и терроризма.

Смена акцентов в ранжировании приоритетов российской внешней политики пришлась на конец 1990-х гг., и это зафиксировано в Концепции внешней политики РФ 2000 г. (КВП-2000). Определенная «переоценка ценностей» во внешней политике России началась еще с середины 1990-х гг. под воздействием размежевания интересов с теми самыми демократическими государствами, в «семью» которых Россия намеревалась так стремительно войти в начале своего нового пути. Расхождение интересов России с Западом по таким проблемам, как расширение НАТО, методы урегулирования боснийского кризиса, первая война в Чечне уже на рубеже 1994—1995 гг. приблизилось к критической черте. Отсюда — угроза сползания отношений России с западными государствами к состоянию «холодного мира», обозначенная первым Президентом РФ Б. Н. Ельциным в тот период. Считается, что своего апогея эти разногласия достигли после начала натовских бомбардировок Югославии во время кризиса в Косово в марте 1999 г.

Важно отметить, что после окончания холодной войны проблема согласования национальных интересов возникла не только по линии отношений Россия — Запад. Та же проблема, хотя и в

не столь острой и драматической форме, наметилась и внутри самого Запада. Это — естественный процесс для постконфронтационного времени, когда исчезли императивы блоковой дисциплины и начался непростой поиск консенсуса по контурам новой системы международных отношений. По большому счету водораздел в этом процессе проходит не по линии геополитического противостояния Россия — Запад, хотя на первый взгляд кажется, что дело обстоит именно так. Однако уже не вполне совпадающие оценки косовского кризиса в США и в европейских государствах-членах НАТО дали основание ставить вопрос о формировании иной линии размежевания. Разногласия между США и некоторыми крупными европейскими государствами, включая Россию, по иракскому вопросу в 2002—2003 гг. — еще одно подтверждение сложности достижения внешнеполитического консенсуса в рамках демократического сообщества.

По сути речь идет о конкуренции двух подходов к регулированию мировых политических процессов. С одной стороны — приверженность к политическому подходу на основе норм международного права. С другой — склонность к односторонним силовым действиям и, мягко говоря, вольная трактовка международного права. Первого — правового подхода — последовательно придерживается Россия. После косовского кризиса и не в последнюю очередь под воздействием его уроков приверженность к правовому политическому подходу начали проявлять и некоторые ведущие государства континентальной Европы. США же еще при администрации Б. Клинтона практиковали отдельные односторонние силовые действия. После прихода к власти республиканской администрации Дж. Буша-младшего данная тенденция во внешней политике США усилилась.

Это обстоятельство, а также нарастание к концу 1990-х гг. разногласий в российско-американских отношениях по вопросам сохранения стратегической стабильности объясняют своего рода «перемену мест слагаемых» западного вектора российской внешней политики в КВП-2000. Теперь уже не США, а Европа выделена в качестве второго после СНГ российского регионального приоритета. Новые акценты — в сравнении с КВП-1993 — появились и во внутренней структуре европейской политики России.

В рамках сохраняющейся главной цели российской внешней политики на европейском направлении — создание «стабильной и демократической системы общеевропейской безопасности и сотрудничества» — приоритет по-прежнему отдается ОБСЕ. Вместе с тем высказана озабоченность тенденцией к сужению функций

этой организации. В 1990-е гг. это проявилось в попытках Запада сконцентрировать деятельность ОБСЕ на постсоветском пространстве и на Балканах. Такой подход противоречит самой сути ОБСЕ, которая остается единственной структурой безопасности, по-прежнему объединяющей все государства «от Ванкувера до Владивостока».

Новым моментом является оценка отношений России с Европейским союзом, которые в КВП-2000 обозначены как ключевые. Такая постановка вопроса – дань возросшему весу ЕС в формирующейся системе европейских международных отношений, а также созданной в течение 1990-х гг. инфраструктуре сотрудничества по линии Россия – ЕС. Немаловажное значение на фоне общих экономических императивов российской внешней политики имеет и превращение в этот период Европы в целом и прежде всего ЕС в крупнейшего экономического партнера России. Исключительность потенциального поля сотрудничества России с Евросоюзом отражает уникальность самого ЕС, компетенция которого распространяется на все три опоры жизнедеятельности входящих в него государств: экономическую и валютно-финансовую политику; внешнюю политику и политику в области безопасности и обороны; внутреннюю политику и юстицию. Поэтому и стратегическое партнерство по линии ЕС охватывает такие сферы, как политический диалог, включая диалог по вопросам безопасности, экономику и гуманитарную сферу. Главная задача здесь на обозримую перспективу – наполнить формирующееся стратегическое партнерство с ЕС конкретным содержанием.

В контексте европейской политики России рассматриваются и ее отношения с НАТО, замороженные нашей страной в разгар косовского кризиса в марте 1999 г. и вступившие в стадию нормализации лишь с начала 2000 г.

В целом через всю «европейскую часть» региональных приоритетов России проходит общая для КВП-2000 сквозная идея выстраивания политики с учетом национальных интересов РФ на прагматической и реалистической основе. «Перемена мест слагаемых» по линии отношений Россия – Запад, как показали последующие события, мало похожа как на проявление антиамериканизма, так и на продолжение РФ советской практики игры на противоречиях между Старым и Новым светом. Террористические атаки на США в сентябре 2001 г. и захват заложников в театральном центре в Москве в октябре 2002 г. стали мощным стимулом для переоценки представлений о характере вызовов XXI в.

прежде всего в США и в других странах Запада. В отношениях России с Западом, наряду с небывалыми ранее возможностями, возникли и новые проблемы. Отсюда – объективная потребность выстраивания отвечающей духу времени логики взаимоотношений по линии Россия – Европа – США. Не противопоставление и конфронтация, а единство в многообразии и взаимодополняемость становятся императивами конструирования региональной политики.

Российский подход к проблемам европейской безопасности

После окончания холодной войны немало слов было сказано по поводу путей формирования новой *архитектуры европейской безопасности*. Однако к началу XXI в. ее контуры выглядят не более отчетливо, чем на заре постбиполярной эпохи.

Отличительная особенность становления постконфронтационной системы европейской безопасности заключалась в том, что динамика региональных реалий нередко опережала динамику их адекватной оценки действующими лицами европейской драмы. Дискуссии о европейской безопасности шли прежде всего в институциональной, а не в функциональной сфере. Иными словами, спорили в первую очередь о роли и взаимоотношениях европейских институтов (структур) безопасности, и во вторую – о *ранжировании* новых угроз и рисков и о методах реагирования на них.

В процессе этих дискуссий к концу 1990-х гг. выявились два основных подхода к европейской безопасности. Первый из них можно назвать *кооперативным общеевропейским*. Его сторонники, к которым принадлежит Россия, полагают, что все проблемы региональной безопасности в Европе надо решать на коллективной кооперативной основе в строгом соответствии с нормами международного права. Ведущей институциональной структурой в рамках этого подхода выступает ОБСЕ. Второй подход – *ограниченно кооперативный НАТО-центристский*. Его авторы и сторонники вели дело к превращению НАТО – структуры для Европы, по сути, *субрегиональной* – в центр принятия решений по ключевым вопросам безопасности *общерегиональной*.

Состояние дискуссии в рамках этих двух подходов к началу XXI столетия неутешительно. «По существу, мы до сих пор не имеем общеевропейской концепции безопасности, которая отвечала бы реальностям XXI века, – пишет И. С. Иванов. – Отсю-

да — многочисленные трудности и разночтения в понимании роли и задач различных европейских структур, таких как ОБСЕ, НАТО, Европейский союз и др.». Выход из создавшейся ситуации — в налаживании диалога по концепции безопасности. Проблема в том, что вести его приходится *параллельно* с парированием реальных вызовов, которые не ждут, пока европейцы окончательно договорятся между собой. Еще одна проблема заключается в сохраняющейся инерции традиционных взглядов на безопасность в ее военно-политическом измерении. Вместе с тем в Европе, как и в мире в целом, растет значение не военных, а гражданских аспектов безопасности. Институционально Европа к таким вызовам пока не готова.

Российский подход к европейской безопасности традиционно базируется на зафиксированном в документах ОБСЕ концептуальном тезисе о ее неделимости на пространстве «от Ванкувера до Владивостока», в пределах которого все государства имеют право на *равную безопасность*. Поэтому все решения, согласно российскому подходу, надо принимать на равноправной коллективной основе — *по принципу консенсуса*. Именно в данной связи центральной структурой в постконфронтационной европейской архитектуре безопасности Россия считала и продолжает считать ОБСЕ. Просто потому, что других общерегиональных структур не существует. Однако нет и политической воли всех европейских государств отвечать на новые вызовы именно с помощью ОБСЕ. Отсюда — тенденция к маргинализации (т. е. к неэффективности деятельности) ОБСЕ, о которой много пишут в экспертных кругах. С этим связана и распространенная точка зрения об ошибочности российского курса на превращение ОБСЕ в ведущую структуру европейской безопасности.

При оценке подхода РФ к европейской безопасности следует отчетливо представлять себе все его компоненты в их взаимосвязи. На протяжении 1990-х гг. российская позиция в этом вопросе не оставалась неизменной. Наряду с концептуальным курсом на *сохранение потенциала* ОБСЕ как центрального звена формирующейся европейской системы безопасности, в 1990-е гг. наметились и другие составляющие российского подхода.

В рамках общего поворота российской внешней политики к прагматизму и реализму вопросом первостепенной важности стало *выстраивание горизонтальных кооперативных связей с другими европейскими институтами безопасности*. Хронологически речь в первую очередь идет о НАТО как о старой структуре, унаследованной Европой со времен холодной войны. Во вторую оче-

редь — о новой структуре, формирующейся вокруг Евросоюза и интегрирующегося в него ЗЕС (далее — ЗЕС/ЕС). Общая европейская политика в области безопасности и обороны ЗЕС/ЕС (ОЕПБО), при условии и по мере наполнения ее реальным содержанием, могла бы превратиться в весомый фактор в системе безопасности в Европе.

Новой составляющей российского подхода к европейской безопасности стала *сфера реагирования* на конфликты «нового поколения» в Европе и — более широко — на комплекс вопросов, связанных с активизацией таких, казалось бы, канувших в Лету явлений, как национализм, сепаратизм и ирредентизм в их европейском измерении. К этим проблемам вплотную примыкает и европейская ситуация с «чумой XXI в.» — *терроризмом.*

Важным компонентом российского подхода к европейской безопасности оставалось *традиционное военно-политическое измерение.* В 1990-е гг. и здесь появились принципиально новые повороты, предполагающие новизну подходов. В концептуальном плане на характер решений в этой сфере определяющее воздействие оказывает вопрос о роли военной силы в постконфронтационном мире.

Каковы же важнейшие практические подходы и инициативы России в сфере европейской безопасности?

На всем протяжении 1990-х гг. российская дипломатия приложила много усилий *для сохранения потенциала* ОБСЕ. В значительной мере по инициативе России и при ее деятельном участии на Стамбульском саммите ОБСЕ (ноябрь 1999 г.) удалось принять такие фундаментальные документы, как Хартия европейской безопасности (включая оперативный документ — Платформу европейской безопасности, основанной на сотрудничестве) и соглашения по адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Важно, что России удалось включить в эти документы большинство своих принципиальных установок.

По достоинству оценить меру российского успеха в Стамбуле можно лишь при учете специфики момента проведения саммита — он состоялся вскоре после военной интервенции НАТО в Югославии, создавшей опасный прецедент применения силы в международных отношениях в обход Устава ООН. Хартия европейской безопасности возвращает ситуацию в правовое поле: все государства подписали положения об их верности основополагающим нормам международного права, в частности — принципу неприменения силы или угрозы силой. Кроме того, в Хартии есть тезис о том, что ни одна из европейских структур безопасности

не имеет монополии на решение общеевропейских вопросов безопасности. Политически это звучит как неприятие НАТО-центризма. Но способна ли ОБСЕ *на практике* конкурировать с НАТО-центризмом? Вопрос опять упирается в политическую волю, наличие или отсутствие которой зависит не только от России.

Перспективы ОБСЕ во многом будут определяться эффективностью реформы этой организации, начатой в конце 2001 г. Россия полагает, что суть реформирования — в сохранении и использовании нормотворческого потенциала ОБСЕ по широкому кругу вопросов европейской безопасности в духе основополагающих документов этой организации. Кроме того, как зафиксировано в КВП-2000, ОБСЕ необходимо избавить от тенденции «перепрофилировать ее деятельность на постсоветское пространство и Балканы». Известны ситуации, когда ОБСЕ пытались превратить в инстанцию по надзору за соблюдением демократии в новых независимых государствах посткоммунистического и постсоветского пространств. Однако вопрос об использовании ее потенциала для осуществления аналогичных функций в Западной Европе в повестке дня не стоял.

Успехом российской дипломатии является и учет большей части российских интересов и конкретных предложений в *адаптированном* ДОВСЕ. Новая ситуация вокруг Договора возникла в связи с началом в 2002 г. второй «волны» расширения НАТО. Вступление в альянс ряда государств, не подписавших ДОВСЕ, и прежде всего трех Балтийских стран, по мнению России, меняет стратегическую ситуацию на северо-западных границах России. Речь не идет о новой адаптации Договора. Проблема — в его ратификации и вступлении в силу, чего по состоянию на начало 2004 г. по разным причинам не произошло. Стало быть, не вступили в силу и новые положения об открытом характере Договора, которые позволили бы государствам Балтии к нему присоединиться. Российское понимание проблемы ратификации адаптированного Договора изложил министр иностранных дел РФ И. С. Иванов на заседании Совета Россия — НАТО 13 мая 2003 г.: «В первую очередь нас беспокоит торможение ввода в силу адаптированного ДОВСЕ и отсутствие ограничений на военные развертывания на территориях вступающих в НАТО государств, не являющихся участниками этого Договора. Если нам не удастся до мая 2004 года ввести в силу соглашение об адаптации ДОВСЕ, может возникнуть опасный разрыв между новыми геополитическими и военными реалиями, с одной стороны, и суще-

ствующей системой мер контроля над вооружениями — с другой».

По вопросу *о мерах доверия* — традиционному направлению работы ОБСЕ — позиция России состоит в придании им всеобъемлющего характера. Это означает распространение мер доверия на те области военной деятельности, которые пока не охвачены Венским документом ОБСЕ (например, деятельность военно-политических структур безопасности, военно-морская активность).

Отношения России и НАТО — важнейший компонент формирующейся системы европейской безопасности. Наличие обширного пространства, в котором интересы безопасности России и государств-членов альянса пересекаются, объективно обрекает нашу страну и НАТО на поиски *modus vivendi* в духе сотрудничества. Однако несовпадение интересов и стратегических культур, до конца не изжитые обеими сторонами стереотипы мышления эпохи холодной войны придавали особый драматизм процессу поисков приемлемой формулы взаимоотношений.

Наиболее болезненным в отношениях России и НАТО остается вопрос о расширении альянса. Речь идет, во-первых, об увеличении состава альянса за счет новых независимых государств Европы. Во-вторых, — о распространении сферы его деятельности за пределы территории государств-членов вне рамок ст. 5 Вашингтонского договора о взаимных гарантиях по коллективной обороне.

Последовательно негативное восприятие Россией расширения членского состава НАТО сохраняется. В преддверие первой «волны» расширения НАТО (в середине 1990-х гг.) негативная реакция России проявлялась в обещании дать адекватный ответ, суть которого на официальном уровне не раскрывали. Вторая «волна» расширения НАТО — накануне и после Пражского саммита альянса в ноябре 2002 г. — была встречена в России эмоционально спокойнее. Смену акцентов обозначил Президент В. В. Путин вскоре после террористических актов в США. Выступая в октябре 2001 г. в Брюсселе на совместной с генеральным секретарем НАТО Дж. Робертсоном пресс-конференции, он отметил необходимость «выйти из этой логики, когда проблема расширения постоянно возобновляет у нас какую-то дискуссию деструктивного характера между Россией и НАТО». Россия продолжает *убеждать* НАТО в непродуктивности его расширения, так как фактически это ведет к созданию в Европе зон с разными уровнями безопасности. Эффективных рычагов противодействия вступлению

независимых государств в НАТО у России нет и быть не может именно потому, что речь идет о свободе выбора суверенных государств. Но и сама РФ в качестве такого же суверенного государства обоснованно ставит вопрос о минимизации ущерба, который наносит ее интересам приближение военно-политического союза вплотную к российским границам.

Критерий российского подхода к расширению сферы деятельности и функций НАТО – их соответствие или несоответствие нормам международного права. Россия готова к взаимодействию с НАТО в проведении миротворческих операций, но при одном принципиальном условии – наличии мандата СБ ООН. Замораживание нашей страной связей с НАТО в разгар косовского кризиса в марте 1999 г. как раз и было вызвано тем, что решение альянса о применении военной силы было принято в обход Устава ООН. Тем более что, с российской точки зрения, в тот момент политические средства урегулирования ситуации не были исчерпаны. В этих условиях размораживание отношений с НАТО стало возможным для России только после того, как ситуацию вокруг Косово удалось вернуть в политическое русло, а государства-члены НАТО подписали Хартию европейской безопасности ОБСЕ. В определенной мере сам факт подписания данного документа странами НАТО можно расценивать как своего рода «политическое покаяние» после Косово. Тем не менее кризис доверия в отношениях между Россией и НАТО до конца исчерпан не был. Потребовались тяжелые «испытания терроризмом» лидера НАТО – США – для того, чтобы вернуть диалог между Россией и НАТО в конструктивное русло.

С начала 1990-х гг. в отношениях России и НАТО было опробовано несколько институциональных форматов. Хронологически первым стал многосторонний формат связей в рамках созданного в конце 1991 г. Совета североатлантического сотрудничества (ССАС), в 1997 г. преобразованного в Совет европейско-атлантического партнерства (СЕАП). С 1994 г. параллельно шел поиск оптимального двустороннего формата. Здесь начинали с формулы «16+1» в рамках программы «Партнерство ради мира», к которой Россия окончательно присоединилась в 1995 г. Тогда же была предпринята первая попытка выйти на более высокий уровень взаимодействия. Этому был посвящен документ под названием «Области широкого, углубленного диалога и сотрудничества между Россией и НАТО». Вторая попытка была предпринята в 1997 г. накануне первой «волны» расширения НАТО. 27 мая 1997 г. в Париже состоялось торжественное под-

писание Основополагающего Акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности РФ и НАТО (далее – ОА).

Для России при разработке всех форматов взаимоотношений с НАТО были важны порядок принятия решений и обязательства по конкретным совместным действиям на основе четко сформулированных принципов, полностью соответствующих международному праву. Эти установки нашли отражение в ОА. Однако политический, а не юридический характер этого документа сделал процесс совместного принятия решений заложником именно политической воли НАТО и России. Во время косовского кризиса не сам документ не выдержал испытания, как нередко утверждают эксперты. Испытания не вынесла как раз политическая воля к поиску совместных решений в ситуации, когда исходные посылки каждой из сторон изначально были плохо совместимы.

28 мая 2002 г. – почти ровно в пятилетнюю годовщину ОА – в Италии на саммите Россия – НАТО была подписана Декларация «Отношения Россия – НАТО: новое качество»[1], учреждающая новый формат отношений между Россией и НАТО. Его назвали «двадцаткой»: 19 государств-членов НАТО плюс Россия. Принципиальное отличие «двадцатки» от прежней формулы «19+1» заключается в том, что во вновь созданном в Риме Совете Россия – НАТО (СРН) обсуждение и принятие решений предусмотрено на национальной основе. Иными словами, формально НАТО в этом Совете не должна выступать с заранее согласованной общей позицией блока, как это было в прежнем Совместном Постоянном Совете (СПС) Россия – НАТО, учрежденным ОА. Таким образом, у России появляется возможность оказывать воздействие на процесс *разработки* решений в четко обозначенных Декларацией областях.

Сферы сотрудничества России и НАТО, выделенные в Декларации 2002 г., по количеству существенно уступают гораздо более обширному их перечню в ОА. Однако Декларация не отменяет ОА. Она лишь концентрирует усилия обеих сторон на тех областях, которые в ситуации «после 11 сентября» сочтены первоочередными. Борьба с терроризмом по праву стоит в новом перечне на первом месте. Следом идут кризисное регулирование, комплекс проблем контроля над вооружениями, ПРО ТВД, поиск и спасание на море, сотрудничество между военными и в сфере

[1] Этот документ стали называть «Римская декларация». Формально это название неточно, так как Декларацию подписали не в Риме, а на базе ВВС Италии в Пратика-ди-Мари.

военных реформ, чрезвычайное гражданское планирование и реагирование и, наконец, изучение новых угроз и вызовов.

Из этого списка особо стоит остановиться на ПРО ТВД, поскольку речь идет о важной российской инициативе *в сфере военно-политического измерения европейской безопасности*. Инициатива была выдвинута Президентом В. В. Путиным в 2000 г. и тогда же в обобщенной форме передана на рассмотрение НАТО. Под аббревиатурой «ПРО ТВД» понимается нестратегическая (театра военных действий) система противоракетной обороны для Европы. Суть российских предложений — в *поэтапном* рассмотрении этого вопроса совместно с партнерами по европейской безопасности. Для этого в Совете Россия — НАТО создана Специальная рабочая группа.

В области *кризисного регулирования*, как показал опыт боснийского и косовского кризисов, позиции России и НАТО удавалось совмещать с большим трудом. Концептуально Россия не приемлет применение военной силы в обход Устава ООН. Кроме того, она категорически возражает против мероприятий в рамках популярной на Западе концепции «гуманитарной интервенции». Суть ее в том, что вмешательство во внутренние дела суверенного государства оправдывается ссылками на международные нормы по защите прав человека. Правовая коллизия здесь действительно есть: с одной стороны — принцип государственного суверенитета, с другой — совокупность норм по защите прав человека. Однако, по мнению России, решать эту коллизию надо политическими средствами, а не односторонним и не санкционированным СБ ООН методом «военного гуманизма».

В целом Россия отдает предпочтение политическим методам кризисного регулирования, хотя не отвергает возможность применения военной силы. В плане политического урегулирования боснийского и косовского кризисов Россия проявляла активность в Контактной группе по Югославии. На постконфликтной стадии Россия, участвуя в деятельности международных контингентов по стабилизации и в Боснии и Герцеговине, и в Косово, акцентирует внимание на проблеме *эффективности* постконфликтного урегулирования и его соответствия резолюциям СБ ООН. Обстановка в Косово после окончания военных действий неоднократно вызывала озабоченность России именно потому, что постконфликтное урегулирование не в полной мере соответствовало принятой СБ ООН резолюции № 1244.

За время, прошедшее после учреждения нового формата отношений России и НАТО, стороны приступили к осуществлению

принятых на саммите в Италии решений. Для этого под эгидой нового Совета Россия – НАТО уже функционируют 13 рабочих групп. Осязаемым практическим результатом стало подписание 8 февраля 2003 г. российским министром обороны С. Б. Ивановым и генеральным секретарем НАТО Дж. Робертсоном «Рамочного документа между Российской Федерацией и НАТО по спасанию экипажей аварийных подводных лодок». В 2002–2003 гг. прошли совместные учения по реагированию на чрезвычайные гражданские ситуации. На 2004 г. запланированы совместные военные учения.

Европейское измерение глобального вызова терроризма для большинства государств Европы пока не обрело столь драматической формы, как в США или в России. Эта проблема и до, и после 11 сентября 2001 г. в ЕС рассматривается преимущественно в рамках его третьей опоры (внутренняя политика и юстиция). Попытки России в период обеих чеченских кампаний привлечь внимание европейцев к остроте террористического вызова успеха не имели. ЕС и Совет Европы (СЕ) предпочитали делать акцент на гуманитарной, а не на террористической составляющей чеченской проблематики. Тем не менее в октябре 2001 г. и в ноябре 2002 г. на саммитах Россия – ЕС были приняты специальные совместные документы по международному терроризму, наметившие области сотрудничества в отражении этой угрозы. Изучению роли военных в борьбе с терроризмом была посвящена конференция России и НАТО, состоявшаяся в декабре 2002 г. в Москве.

В конце 1990-х гг. новым фактором формирующейся системы безопасности в Европе стала разработка Общей европейской политики в области безопасности и обороны ЗЕС/ЕС. Еще в период раздельного существования ЗЕС и ЕС Россия выступала за институционализацию диалога с ЗЕС, что в то время не увенчалось успехом. Европейский союз в принципе согласился на элементы институционализации диалога с Россией по вопросам европейской безопасности. На саммите Россия – ЕС, состоявшемся в октябре 2000 г. в Париже, была подписана совместная Декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. Этот краткий документ предусматривает консультации по вопросам безопасности и обороны, по контролю над вооружениями, диалог по стратегическим вопросам безопасности, затрагивающим интересы РФ и ЕС, сотрудничество в области оперативного управления кризисами. Перечень скромнее, чем в Декларации Россия – НАТО 2002 г.

Тем не менее и для России, и для ЕС сам факт начала диалога по вопросам безопасности знаменателен. Параметры формирования европейской архитектуры безопасности становятся, таким образом, шире и разностороннее. Это, в свою очередь, дает дополнительный шанс для реализации главной цели России в сфере европейской безопасности – создание подлинно кооперативной системы, учитывающей многообразие интересов в сфере безопасности всех государств «от Ванкувера до Владивостока».

Российские приоритеты в экономическом и гуманитарном сотрудничестве в Европе

Области экономического и гуманитарного сотрудничества – в недавнем прошлом вторая и третья «корзины» хельсинкского процесса – после окончания холодной войны явили собой почти новое поле деятельности для России. Здесь многое было впервые. Впервые перед нашей страной встала задача перестраивать свою экономику на рыночных принципах и одновременно, в условиях жесткой конкуренции, интегрироваться в европейский рынок. Также впервые Россия, только приступив к созданию основ гражданского общества, должна была пройти апробацию перед лицом такой авторитетной в области разработки демократических стандартов организации, как Совет Европы. Новой стала и задача налаживания сотрудничества с многочисленными субрегиональными организациями, большинство из которых появилось в Европе в начале 1990-х гг.: Совет государств Балтийского моря (1991), Организация Черноморского экономического сотрудничества (1992), Совет Баренцева/Евроарктического региона (1993), Центрально-Европейская инициатива (1994). Закономерно поэтому, что вопросы интеграции России в формирующиеся экономическое и гуманитарное пространства Европы на этом этапе нередко приобретали политическую окраску.

Ключевым партнером России в обеих сферах стал после окончания холодной войны Европейский союз. Именно в отношениях с этой организацией на практике воплощается тезис российского руководства о том, что Россия нужна Европе в не меньшей степени, чем Европа – России.

Правовая основа стратегического партнерства между Россией и ЕС была заложена в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанном на острове Корфу 24 июня 1994 г. Однако на практике оно заработало лишь четыре года спустя. ЕС не

начинал процесс ратификации СПС в знак протеста против политики федерального центра в Чечне. Поэтому официально СПС вступило в силу в декабре 1997 г., а его реализация и наполнение конкретным содержанием начались с 1998 г. Однако и потом череда препятствий в налаживании сотрудничества России и ЕС продолжилась. Ущерб экономическому, а отчасти и политическому сотрудничеству между Россией и ЕС нанес дефолт 1998 г. в нашей стране. Острый кризис в двусторонних отношениях возник к концу 1999 г., когда ЕС грозил России санкциями из-за несогласия с методами ведения федеральным центром контртеррористической операции в Чечне. В дальнейшем ситуация нормализовалась по мере стабилизации экономики и внутреннего положения в России. Тем не менее чеченская тема не раз еще становилась камнем преткновения в отношениях между ЕС и Россией.

Еще в 1999 г., несмотря на разногласия по косовскому кризису и рост напряженности по чеченской теме, ЕС и РФ обменялись документами, посвященными стратегиям развития отношений. Отечественный документ — «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)» — был представлен на очередном саммите Россия — ЕС в Хельсинки 22 октября 2000 г. Это был своего рода ответ на «Коллективную стратегию Европейского союза в отношении России», одобренную на саммите ЕС в Кёльне в июне 1999 г. По мнению авторитетного отечественного эксперта по европейской интеграции Ю. А. Борко, обе стратегии не идентичны, а в ряде пунктов существенно расходятся. Однако они совпадают в главном — в понимании приоритетности партнерства России и ЕС для решения общей задачи построения стабильной Европы и повышения ее роли в мировой политике и экономике. При этом в российской стратегии акцент сделан на совместных усилиях по созданию эффективной системы коллективной безопасности в Европе на равноправной основе без разделительных линий. В области экономического сотрудничества предусмотрены переговоры о создании зоны свободной торговли в соответствии с положениями СПС 1994 г. Европейский союз в своей стратегии на первый план ставит вопросы содействия внутренним российским реформам. Российская стратегия вносит ясность и *в перспективы формата отношений с ЕС*: «Партнерство Россия — Европейский союз в рассматриваемый период будет строиться на базе договорных отношений, т. е. без официальной постановки задачи присоединения или „ассоциации" России с Ев-

ропейским союзом». В целом партнерство с ЕС рассматривается в российской стратегии в политическом и экономическом измерениях. В дальнейшем оба измерения были конкретизированы.

Главный российский приоритет в экономическом измерении партнерства — получение Россией статуса страны с рыночной экономикой и обеспечение поддержки ЕС при вступлении России в ВТО. Плюс к этому — привлечение европейских инвестиций в нашу экономику. Для ЕС Россия важна не только как потенциальное поле вложения капиталов, но и как важнейший альтернативный источник получения энергоносителей. Несовпадение здесь в том, что Россия стремится преодолеть сырьевую направленность своего экспорта и ведет дело к увеличению доли готовой продукции. У Евросоюза срабатывает инстинкт конкуренции. В результате *политическое решение* о признании искомого статуса страны с рыночной экономикой Россия получила от ЕС только в 2002 г. *Юридическое оформление этого решения* в соответствии с правом ЕС протекает медленно. В результате отечественные производители уже понесли серьезные убытки из-за дискриминационных условий торговли.

Переговоры о вступлении России в ВТО планируется завершить в 2004 г. ЕС здесь выступает наиболее трудным партнером, выдвигающим непомерно жесткие, по российским оценкам, требования. Одна из причин такой позиции состоит в том, что именно государства ЕС являются главными экспортерами в Россию и, следовательно, стремятся обеспечить себе наиболее благоприятные условия. Другая причина — в склонности использовать российскую заинтересованность во вступлении в ВТО для продвижения интересов ЕС в других сферах сотрудничества.

И тем не менее совместная работа России и ЕС по наполнению партнерства конкретным содержанием медленно, но верно начинает приносить первые плоды. Зримые результаты — *начало энергетического диалога* и *работы по формированию концепции Общего европейского экономического пространства.*

Начало энергетическому диалогу было положено на саммите Россия — ЕС в Париже в октябре 2000 г. За три прошедших с тех пор года были подготовлены уже четыре доклада на эту тему. Наряду с существенным прогрессом выявились и несовпадения позиций. В частности, Россия по внутренним социально-экономическим причинам не может принять требование ЕС о приведении внутрироссийских цен на энергоносители в соответствие с мировыми ценами. Для Европейского союза, видимо, это требование настолько существенно, что его представители отстаивают

его подчас весьма жестко. Для российской стороны неприемлема увязка этого требования с переговорами о вступлении России в ВТО, поскольку эта организация цены на энергоносители не регламентирует.

Идея продвижения к Общему европейскому экономическому пространству (ОЕЭП) была впервые обнародована на саммите Россия – ЕС в Москве в мае 2002 г. Эта идея идет значительно дальше предусмотренной прежде цели продвижения к зоне свободной торговли. Для работы над проектом ОЕЭП была создана группа высокого уровня, которая представила концептуальный доклад на саммите Россия – ЕС, состоявшемся в Риме в ноябре 2003 г. Тем не менее полной ясности по проекту ОЕЭП пока нет, в частности – по вопросу о правовой основе этого пространства. В ЕС полагают, что Россия должна принять соответствующие нормы права самого ЕС. В России же считают, что возможны и другие варианты сближения законодательств.

Долгосрочные перспективы партнерства были очерчены на саммите Россия – ЕС, состоявшемся в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. В принятом на саммите Совместном заявлении поставлена цель двигаться к четырем общим пространствам: общему экономическому пространству; общему пространству свободы, безопасности и правосудия; общему пространству в области внешней безопасности; общему пространству в области науки, образования и культуры.

Серьезный вызов для долгосрочных перспектив партнерства России и ЕС – грядущее в 2004 г. расширение Европейского союза за счет приема подавляющего большинства государств ЦВЕ и Балтии. Список озабоченностей России в связи с расширением ЕС был представлен Председателю Европейской комиссии Р. Проди еще в 1999 г. Вскоре на первый план вышел вопрос о свободном транзите наших граждан в Калининградскую область. После вступления в ЕС Польши и Литвы эта часть российской территории превратится в своего рода эксклав РФ внутри ЕС. Переговоры между ЕС и РФ по обеспечению права российских граждан на свободу передвижения в рамках своей национальной территории шли трудно. Калининградский вопрос уже успели окрестить «лакмусовой бумажкой» для проверки партнерства на прочность. С российской стороны при этом подчеркивали, что решение калининградской проблемы – вопрос политический, а не технический. Компромиссные договоренности были зафиксированы в принятом на саммите Россия – ЕС в Брюсселе в ноябре 2002 г. документе «Совместное заявление Российской Федерации

и Европейского союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации». Вместо традиционных виз, на которых первоначально настаивал ЕС и против которых выступала Россия, с 1 июля 2003 г. запланировано введение в действие документов нового типа — Упрощенного транзитного документа (УТД) и Упрощенного проездного документа на железной дороге (УПД-ЖД).

Российская сторона в связи с расширением ЕС поставила вопрос о введении безвизового режима в отношениях между государствами — членами Европейского союза и РФ. Поскольку общей позиции ЕС по этой российской инициативе пока нет, то по правилам ЕС этот вопрос можно решать в двустороннем порядке. Обмен мнениями о перспективах безвизового режима состоялся в ноябре 2003 г. в ходе визитов Президента РФ В. В. Путина в Италию и Францию. В совместных же документах Россия — ЕС, принятых в 2003 г., решение этого вопроса отнесено на долгосрочную перспективу.

По мере приближения момента расширения ЕС могут возникнуть и более фундаментальные проблемы, связанные с грядущим изменением конкретных условий торгово-экономических связей между Россией и ее давними торгово-экономическими партнерами из государств — кандидатов на вступление в ЕС. В этих условиях комплекс отношений России со странами ЦВЕ и Балтии обретает новое звучание. КВП-2000 в данной связи фиксирует внимание на задаче «сохранения наработанных человеческих, хозяйственных и культурных связей, преодолении имеющихся кризисных явлений и придания дополнительного импульса сотрудничеству в соответствии с новыми условиями и российскими интересами».

Проблемы гуманитарного сотрудничества традиционно входят в компетенцию Совета Европы — символа «европейской идеи» и хранителя высоких стандартов соблюдения базовых демократических ценностей. Отношения России с этой организацией могли бы сыграть важную роль в становлении гражданского общества в нашей стране и в решении такой первостепенной задачи, как защита прав русскоязычного населения за ее пределами. Однако с СЕ у России отношения складывались непросто. Причина кроется в том, что именно через Совет Европы дала о себе знать особая чувствительность европейцев к соблюдению прав человека в традиционном для этой части света понимании. Поэтому процедура вступления России в СЕ растянулась на три года — с 1993 по 1996 гг. Именно так Совет Европы выказывал

несогласие с российской политикой в Чечне. С началом второй чеченской кампании Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) стала авансценой выдвижения обвинений в адрес РФ по поводу несоблюдения ею прав человека в Чечне. В марте 2003 г. в ПАСЕ появилась идея создать Трибунал для рассмотрения дел о преступлениях против человечности в Чечне – по аналогии с Гаагским трибуналом по Югославии. Тем не менее конструктивный потенциал членства России в СЕ существует, и задача состоит в том, чтобы его активизировать.

* * *

Европейская политика России формировалась под воздействием как внутренней трансформации нашего государства, так и трансформации всей системы международных отношений в этой части света. Одновременно и сама постконфронтационная система европейских международных отношений продолжает испытывать на себе воздействие российского фактора. Нарастание интеграционных процессов в Европе вело к повышению роли многосторонней дипломатии во внешней политике России на европейском направлении, что, однако, не отменяет важности развития и укрепления двусторонних связей РФ с ее традиционными партнерами в Европе. Рациональное сочетание многосторонней и двусторонней дипломатии призвано стать действенным средством достижения главной цели, вокруг которой постепенно складывается региональный консенсус, – построение Европы сотрудничества без разделительных линий. Расширение западных структур Европы на восток к началу XXI в. обрело необратимый характер. Это стимулирует Россию к продолжению инициативного поиска такого формата ее интеграции с Европой, при котором подобное развитие западных структур учитывало бы российские интересы.

Литература

Барановский В. Г. Россия и формирование новой европейской архитектуры // Внешняя политика Российской Федерации. 1992–1999. Учеб. пособие. – М., 2000.

Борко Ю. А. Отношения России с Европейским союзом и их перспективы // Доклады Института Европы РАН № 73. – М., 2001.

Европа вчера, сегодня, завтра. – М., 2002.

Европейский союз. Справочник-путеводитель / О. В. Буторина (отв. ред.), Ю. А. Борко, И. Д. Иванов (ред.). – М., 2003.

Иванов И. С. Россия и Европа на рубеже столетий // Иванов И. С. Внешняя политика России и мир. Статьи и выступления. – М., 2000.

Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век. – М., 2000.
Юрьева Т. В. Россия и НАТО. – Внешняя политика Российской Федерации. 1992–1999. Учеб. пособие. – М., 2000.

http://www.aes.org.ru
http://www.osce.org
http://www.europa.eu.int
http://www.nato.int

Глава 31
РОССИЯ И США НА ПОРОГЕ XXI ВЕКА

С. М. Рогов

Развитие российско-американских отношений и их поворотный пункт

Российско-американские отношения в начале XXI в. находятся на стадии формирования новой модели взаимодействия двух государств, которое на протяжении большей части прошлого столетия во многом сводилось к острому глобальному противоборству.

Прекращение холодной войны, распад Советского Союза и биполярной системы международных отношений, переход России к строительству политической демократии и рыночной экономики создали принципиально новые условия для развития российско-американских связей.

1. Прекратился непримиримый идеологический конфликт – источник длительного противостояния СССР и США.

2. Завершилось разностороннее советско-американское соперничество в региональных конфликтах по всей планете.

3. Возникла колоссальная асимметрия между Российской Федерацией и США – огромный отрыв Америки от России по основным параметрам мощи (за исключением ядерной сферы).

4. Резко отличается положение двух государств в новой системе международных отношений, которая стала формироваться после дезинтеграции биполярного мира.

Если США стремятся закрепить за собой роль единственной сверхдержавы, упрочить свои ведущие позиции в мировой экономике и политике, обеспечить абсолютное военное превосходство, то Россия, не являясь сверхдержавой, должна заново найти

свое место в международных делах, определить круг партнеров и союзников, выбрать себе нишу в глобальной экономике.

Важность отношений с Америкой для России определена особой ролью Вашингтона в современной международной системе. Дело не только в том, что РФ унаследовала от СССР специфическую модель стратегического взаимодействия с США в ядерной сфере («взаимное гарантированное уничтожение»). Перед сегодняшней Россией стоит задача проведения сложных политических и экономических внутренних реформ и интеграции в сообщество демократических развитых стран. Эти задачи нельзя решить, если наша страна будет изолирована или вернется к конфронтации с США и Западом в целом.

Взгляды на мир России и США существенно различаются, однако ныне у нас нет несовместимых идеологических и геополитических интересов. В то же время мы обладаем важными общими интересами в сферах международной безопасности и глобальной экономики, например, в контроле над вооружениями и ликвидации чрезмерных арсеналов оружия массового уничтожения (ОМУ).

Окончание холодной войны создало условия для нормализации российско-американских отношений, перехода от конфронтации к сотрудничеству. Это позволило существенно понизить уровень военного противостояния, наладить взаимовыгодную политическую и экономическую кооперацию в ряде областей. В итоге сложились предпосылки для формирования новой, *неконфронтационной* модели отношений между Россией и США на основе баланса интересов сторон.

В начале 1990-х гг. возникли надежды на то, что РФ и США перейдут к принципиально новой — партнерской — модели двусторонних взаимоотношений. Об этом было объявлено еще в 1992 г. президентами Дж. Бушем-старшим и Б. Н. Ельциным. Затем стратегическое партнерство было провозглашено Б. Клинтоном и Ельциным. Но несмотря на эти декларации, в 1990-е гг. партнерство между Россией и США не состоялось.

С одной стороны, для стратегического союзничества США и России не хватало совпадения принципиальных интересов, которые обычно возникают у государств при наличии общего врага. С другой — 1990-е гг. стали периодом беспрецедентно успешного развития США и крайне болезненного кризиса в России, не имевшей продуманной стратегии экономических и политических реформ. В этих условиях Америка взяла на себя роль ментора, направлявшего внутренние преобразования в России и диктовав-

шего условия ее интеграции в глобальный рынок. При этом США не были склонны считаться с интересами России при решении международных проблем, признавать ее равноправным партнером не на словах, а на деле. Кроме того, они сделали ставку на расширение НАТО за счет бывших союзников СССР, игнорировали российские интересы в подходе к региональным конфликтам, взяли курс на пересмотр военно-стратегического баланса в свою пользу.

Такой высокомерный подход обернулся очень негативными результатами для российско-американских отношений. Расширение НАТО, война в Косово, планы развертывания НПРО, а также катастрофические последствия экономической политики по рецептам МВФ (т. е. США) к концу 1990-х гг. привели к глубокому и многостороннему кризису между Москвой и Вашингтоном. Смена руководства в России и США в 2000 г. позволила снять его остроту, но противоречия между двумя странами не были разрешены. Администрация Дж. Буша-младшего объявила, что не рассматривает Россию в качестве «врага» и намерена создать «новые стратегические рамки» американо-российских отношений. На саммитах в Любляне и Генуе летом 2001 г. президенты Дж. Буш-младший и В. В. Путин договорились возобновить диалог по всем аспектам взаимодействия США и России.

После терактов в США 11 сентября 2001 г. ситуация в российско-американских отношениях резко изменилась. Россия уже давно подчеркивала угрозу международного терроризма, прежде всего в связи со второй войной в Чечне, начавшейся в 1999 г. после вторжения чеченских боевиков в Дагестан и взрывов жилых домов в Москве и Волгодонске. Борьба с терроризмом была объявлена приоритетом в Концепции национальной безопасности и доктринальных документах по внешней и военной политике, принятых Президентом Путиным после прихода к власти. До 11 сентября США и другие западные страны отвергали террористическую квалификацию войны в Чечне и, признавая право России на защиту суверенитета и территориальной целостности, осуждали методы действий федеральных войск против гражданского населения в этой республике РФ.

Теперь же администрация Буша-младшего объявила борьбу против глобального терроризма главным приоритетом своей международной политики. Этот тезис был официально закреплен в Стратегии национальной безопасности, которую Буш-младший направил в конгресс в 2002 г., и в других актах, определяющих американскую внешнюю и военную политику.

Таким образом, у России и США, как и у всего мирового сообщества, возник новый мощный единый интерес, которого им не хватало в 1990-е гг., ибо у них отныне есть общий враг. «Аль-Каида» Усамы бен Ладена и движение «Талибан» представляли собой очевидную угрозу национальным интересам наших стран.

Появление общего врага и позволило начать радикальную трансформацию российско-американских отношений, дало основание совершенно по-иному строить весь комплекс взаимодействий в экономической, политической и военной сферах. Фактически начала формироваться новая система международной безопасности. Это создало большие возможности для укрепления позиций России в мире и обеспечения благоприятных внешних условий для проведения реформ и возрождения отечественной экономики.

Провозглашение борьбы с международным терроризмом главной целью политики США и военные действия против организации бен Ладена и режима талибов в Афганистане заставили администрацию Буша иначе оценить приоритетность отношений с Россией.

1. США были заинтересованы в поддержке и даже участии России в создании международной антитеррористической коалиции. Как постоянный член СБ ООН, Россия имеет возможность наложить вето на резолюции, принятия которых добивается американская дипломатия. Если РФ заняла бы негативную позицию, то это могло сказаться на поведении КНР, тоже постоянного члена СБ, и некоторых других стран. Поэтому администрация Буша считала очень полезным привлечение России на свою сторону для создания впечатления полной поддержки всем международным сообществом действий США.

2. На театре военных действий в Центральной Азии Россия, несомненно, является наиболее важным игроком. Политическое и военное содействие Москвы имеет важное, а в некоторых случаях — решающее значение для бывших советских среднеазиатских республик, ставших в начале 1990-х гг. независимыми государствами. Россия на протяжении последних лет помогала силам Северного альянса, противостоявшим талибам в самом Афганистане. Кроме того, у России — хорошие отношения с Ираном, влиятельным субъектом Центральной Азии.

3. Политические проблемы, затруднявшие применение территории Пакистана в качестве плацдарма для действий против Афганистана, сделали целесообразным использование бывших

советских военных баз в Средней Азии для развертывания американских сил. Без согласия России использование этих баз было бы нереальным.

После терактов 11 сентября от российского руководства требовались важные решения. Как писала газета «Уолл-стрит джорнел», «президенту Путину необходимо сделать самый сложный выбор за все время своего пребывания на президентском посту — он должен решить, насколько далеко может зайти Россия, поддерживая войну Америки против терроризма».

24 сентября 2001 г. Президент РФ Путин подтвердил готовность России внести свой вклад в борьбу с террором, подчеркнув необходимость усиления роли ООН и ее СБ как институтов, созданных для укрепления международной безопасности и совершенствования международно-правовой базы, которая позволяла бы эффективно и оперативно реагировать на акты террора.

Москва согласилась развивать активное международное сотрудничество по линии спецслужб, предоставлять имеющуюся у нее информацию об инфраструктуре, местах пребывания террористов и базах подготовки боевиков, предоставить свое воздушное пространство для пролета самолетов с гуманитарными грузами в район проведения антитеррористической операции, принимать участие в многонациональных операциях поисково-спасательного характера. Россия согласовала свою позицию с союзниками из числа центральноазиатских государств по вопросу о предоставлении их аэродромов для операций против террористов. Она расширила сотрудничество с Северным альянсом и оказала его вооруженным силам дополнительную помощь в форме поставок вооружений и боевой техники. Тогда же Путин отметил, что глубина и характер сотрудничества России с США будут напрямую зависеть от общего уровня и качества наших отношений и от взаимопонимания в сфере борьбы с международным терроризмом.

Визит Президента РФ в США 12—15 ноября 2001 г. закрепил позитивные сдвиги в российско-американских отношениях, продемонстрировал, что «их фундаментом должны стать общие интересы, общие ценности и взаимное уважение». Как заявил Путин, «сегодняшняя Россия — страна, интеграция которой в сообщество свободных, демократических стран стала уже необратимой». На этой встрече президентов Путина и Буша-младшего впервые было сказано о том, что нашу страну и США объединяют общие идеологические ценности, преданность демократии и рыночной экономике. В результате переговоров были подписаны

шесть двусторонних документов; наиболее важным из них стало Совместное заявление о новых отношениях между Россией и США.

В этом документе стороны фактически констатировали отсутствие принципиальных идеологических и социально-экономических различий между двумя государствами. Путин и Буш-младший подтвердили «приверженность продвижению общих ценностей», таких как защита прав человека, терпимость, религиозные свободы, свобода слова и независимые СМИ, экономические возможности и верховенство закона. Они подчеркнули, что «рыночная экономика, свобода экономического выбора и открытое демократическое общество являются наиболее действенными средствами обеспечения благосостояния наших граждан». В заявлении провозглашается: «Наши страны вступили на путь новых отношений для XXI столетия, основанных на приверженности ценностям демократии, свободному рынку и верховенству закона. Россия и США преодолели наследие холодной войны».

Президенты констатировали, что ни одна из сторон не рассматривает другую в качестве противника или источника угроз. В то же время они подтвердили свою решимость бороться с угрозами миру в XXI в. Среди общих опасностей — терроризм, распространение ОМУ, агрессивный национализм, этническая и религиозная нетерпимость, региональная нестабильность. В документе поставлена задача всемерного развития сотрудничества, партнерских и союзнических отношений между двумя странами. В нем, по существу, признается принадлежность России к сообществу западных государств: «Мы поддерживаем строительство единого, свободного и мирного евроатлантического сообщества, без исключения кого-либо, при уважении независимости, суверенитета и территориальной целостности всех государств. В этих целях Россия и США вместе с другими странами — членами НАТО будут работать над улучшением, укреплением и совершенствованием отношений между Россией и НАТО, с тем чтобы создать новые эффективные механизмы консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и осуществления скоординированных и совместных действий».

В отдельном Заявлении о российско-американских отношениях в экономической сфере поставлена задача «придать новую динамику российско-американскому экономическому взаимодействию» в интересах дальнейшего углубления интеграции нашей страны в мировую экономику. «Мы привержены созданию условий, которые обеспечат расширение наших торговых и инвести-

ционных связей, а также помогут России реализовать свой экономический потенциал и стать одним из полноправных и ведущих участников мировой экономической системы. В этом столетии России предстоит сыграть роль двигателя мирового развития и центра новаторского мышления». Решено было также ускорить переговоры о присоединении России к ВТО «на стандартных условиях».

Была достигнута договоренность о возобновлении усилий Экспортно-импортного банка США, Корпорации по частным инвестициям за рубежом и Агентства по торговле и развитию США по продвижению двусторонних торговых и инвестиционных проектов путем проектного финансирования, страхования от рисков и проектной оценки, а также заявлено об их готовности увеличить финансирование для поддержки экономического сотрудничества. Кроме того, администрация и конгресс США пообещали отменить пресловутую поправку Джексона – Вэника, т. е. признать РФ страной с рыночной экономикой.

Россия и США договорились взаимодействовать по Афганистану и ближневосточному мирному процессу, совместно бороться против биотерроризма и наркоторговли.

Визит президента Дж. Буша-младшего в нашу страну и встреча руководителей России и государств – членов НАТО в мае 2002 г. закрепили очень важные позитивные сдвиги на мировой сцене в начале XXI в. Подписанные в Москве и Риме документы заложили основы для новой, партнерской модели взаимодействия двух стран.

В данных условиях требовалось институционализировать новые формы взаимодействия России и США, а также РФ и НАТО, не допустить, чтобы открывшееся осенью 2001 г. «окно возможностей» захлопнулось. Отныне нужно было определить правила игры на переходный период от одной системы международных отношений, построенной на биполярной конфронтации, к другой, которая должна опираться на международное право и взаимное признание интересов сторон. Для этого надо добиться скорейшего правового и институционального оформления новых партнерских отношений между Россией и США, нашей страной и Западом в целом.

1. Стороны должны провозгласить *совместную цель* – формирование новой, позитивной модели, основанной на сотрудничестве и общности интересов. В итоге Россия и США смогут постепенно заменить режим «взаимного гарантированного уничтожения» новым – взаимной гарантированной безопасности.

2. Нынешние рамки российско-американских стратегических отношений должны быть *институционализированы* путем создания современных механизмов стратегического сотрудничества.

3. Для радикальной трансформации отношений между Россией и США требуется *переходный период*, в ходе которого поэтапно должны быть демонтированы конфронтационные элементы, унаследованные от прошлой эпохи, и выработаны новые принципы взаимодействия на основе общих интересов.

На расширенном совещании с участием послов в МИД России 12 июля 2002 г. Президент РФ Путин заявил: «В укреплении глобальной стабильности особая ответственность, несомненно, ложится на Россию и США». Он подчеркнул, что «доверительное партнерство» двух держав отвечает не только их национальным интересам, но и «оказывает позитивное воздействие на всю систему международных отношений». Переход к такому партнерству стал приоритетом российской внешней политики в начале XXI в.

Эта трансформация еще не закончена. Более того, преждевременно утверждать, что российско-американские отношения прошли точку, после которой нет возврата к конфронтации. Общий враг – первый совпадающий интерес России и США, но для прочного партнерства требуются другие совместные интересы; они могут быть как в сфере международной безопасности, так и в экономике.

Экономические интересы

В начале XXI в. для России и США характерны серьезные различия в экономической сфере.

Говоря об американо-российских отношениях, государственный секретарь К. Пауэлл заявил, что не следует ограничивать их лишь вопросами безопасности: «Центр тяжести наших отношений с идущей по пути демократии Россией будет неизбежно смещаться на вопросы экономики, торговли и инвестиций. Чем сильнее будет это смещение, тем ближе к норме будут приближаться наши двусторонние отношения».

Для России выгоды экономического сотрудничества с США состоят в развитии торговли, привлечении капитала и расширении научно-технического сотрудничества. РФ заинтересована в американских инвестициях, технологиях, ноу-хау, которые бы способствовали модернизации нашей экономики и ее выходу из кризиса. Научно-промышленный потенциал России в сочетании с природными ресурсами и квалифицированной рабочей силой

открывают потенциальные возможности для кооперации с американскими фирмами.

Уровень развития российско-американских торгово-экономических отношений весьма невысок. Это объясняется рядом причин. С одной стороны, сказывается наследие холодной войны, частичное сохранение различного рода политических ограничений, введенных в свое время Вашингтоном для экономического истощения СССР. После принятия конгрессом в 1993 г. закона «О дружбе с Россией и другими новыми независимыми государствами» в США были пересмотрены более 70 дискриминационных законодательных актов. На РФ была распространена Генеральная система торговых преференций, что сделало значительную часть поставок российских товаров на американский рынок беспошлинной. С 1994 г. в отношении нашей страны приостановлено действие поправки Джексона — Вэника к Закону о торговле, блокирующей предоставление режима наибольшего благоприятствования в торговле с США на постоянной и безусловной основе. Однако формально эта поправка до сих пор не отменена.

Сохраняется также дискриминационная система деления стран — импортеров американской вычислительной техники на различные категории по «степени риска» в плане распространения ОМУ и средств его доставки. Примечательно, что Россия вновь отнесена к предпоследней — третьей — категории по степени благонадежности.

С другой стороны, слишком велики различия между экономическими уровнями двух стран. В 2001 г. ВВП США составил 10,1 трлн долл., а ВВП России — 310 млрд долл. В 1990-е гг. ВВП США ежегодно увеличивался почти на 3%, а российский — сокращался примерно на 6%. В глобальном масштабе на долю США приходится примерно 4,5% населения, но более 30% ВВП (по нашему обменному курсу) и примерно половина капитализации мирового рынка, а на долю России — около 2% населения, 1% ВВП (тоже по обменному курсу) и меньше 0,1% капитализации рынка. Это значит, что экономически Москва не может соперничать с Вашингтоном. Показательно, что только 4% американцев видят в России главную экономическую угрозу своей стране, а Японию такой угрозой считают 29%, Китай — 26%.

Российский экономический потенциал сможет заработать в полную силу только в том случае, если удастся решить с Вашингтоном в рамках двусторонних и многосторонних договоренностей такие вопросы, как списание советских и долгосрочная реструктуризация российских внешних долгов; снятие ограничений

на экспорт нашей продукции на американский рынок; предоставление государственных гарантий США частным инвестициям в Россию; согласование льготных условий для отечественной промышленности и финансового сектора при вступлении в ВТО; достижение договоренностей, позволяющих вернуть в Россию нелегально вывезенные капиталы.

Доля России в американской внешней торговле – меньше 1%, а доля США в российской значительно выше – примерно 10%. Около 80% объемов экспорта РФ в США – сырье и полуфабрикаты. Его основные статьи – драгоценные камни и металлы, алюминий, продукция черной металлургии и химической промышленности. Удельный вес экспорта отечественных машин и оборудования в 2001 г. составил менее 6%. В то же время на долю продукции машиностроения приходилось свыше половины американского экспорта в Россию. Еще одна важная статья поставок из США в Россию – продовольствие.

Американские компании занимают лидирующее положение среди зарубежных фирм по объему инвестиций в российскую экономику. По данным Госкомстата РФ, на начало 2002 г. по показателю инвестиций в России США находятся на первом месте (4083 млн долл.). Американские капиталовложения поступают в основном в топливно-энергетический комплекс (примерно 60%), а также в пищевую промышленность, торговлю и общественное питание, связь, цветную металлургию и металлообработку. Тем не менее было бы ошибкой недооценивать значение экономического взаимодействия России с США. В глобальной экономике XXI в. США занимают ведущие позиции. Вашингтон играет лидирующую роль в МВФ, ВБ, ВТО, ОЭСР. Поэтому от США зависят многие условия, касающиеся интеграции России в эту сферу.

В течение десятилетия после распада СССР США и Евросоюз отказывались признать Россию страной с рыночной экономикой. (Замечу, что этот статус распространяется не на все торговые операции, а только на антидемпинговые расследования. Если против какой-либо компании из страны с рыночной экономикой США вводят только ценовые антидемпинговые ограничения, то на предприятие из государства нерыночного типа – еще и количественные.) Такие ограничения фактически закрывают путь многим российским товарам на американский рынок, ибо ставки антидемпинговых пошлин на продукцию из стран с нерыночной экономикой составляют обычно 40–120%. В то же время средняя ставка по всем антидемпинговым пошлинам США для стран с рыночной экономикой не превышает 40%. Между тем список

подобных ограничений в отношении отечественных компаний не ограничивается только толстолистовой и горячекатаной сталью. Такие ограничения налагались в США также на российские уран (расследование проводилось в 1991–1992 гг.), ферросилиций (1993), феррованадий и магний (1995) и на титановую губку (1999).

В июне 2002 г. Министерство торговли США приняло решение о признании рыночного статуса экономики России по американскому торговому законодательству, что дает российским экспортерам возможность доказывать обоснованность продажной цены при антидемпинговых расследованиях.

Администрация США призывает российское правительство активнее проводить реформы в банковской и финансовой сферах, а также в деле защиты прав интеллектуальной собственности. Наряду с этим Америка говорит о поддержке вступления России в ВТО.

Во время московского саммита в мае 2002 г. было принято совместное заявление о развитии российско-американских экономических связей. США обязались содействовать принятию России в ВТО на недискриминационных условиях. Особенно важно решение начать двусторонний диалог по *энергетике*, чтобы обеспечить устойчивость этого мирового рынка.

После 11 сентября снижение энергетической зависимости США от стран Персидского залива стало любимой темой президента Буша-младшего. Его администрация полагает, что в случае уменьшения этой зависимости от указанного региона США будут свободнее в своей внешней политике.

В справке об американо-российских отношениях в области коммерческой энергетики, изданной Белым домом в связи с саммитом Буша-младшего и Путина 24 мая 2002 г., отмечалось, что РФ занимает второе место в мире после Саудовской Аравии по добыче (около 7 млн баррелей в день) и экспорту (примерно 5 млн баррелей ежедневно) нефти, а энергетика (главным образом нефть и природный газ) обеспечивает 40% российского экспорта и 13% ВВП. В материале значилось, что в 2001 г. американские компании экспортировали в Россию оборудование для нефтяных и газовых месторождений на 282 млн долл.; суммарные прямые иностранные инвестиции в российский нефтегазовый сектор по состоянию на май 2002 г. составили 4 млрд долл. Россия занимает второе место в мире по экспорту сырой нефти, однако бóльшая часть этой нефти направляется в Европу.

1—2 октября 2002 г. в Хьюстоне состоялся Американо-российский коммерческий саммит по энергетике. В нем участвовали министр торговли США Д. Эванс, министр экономического развития и торговли РФ Г. О. Греф, министры энергетики И. Х. Юсуфов и С. Абрахам, а также руководители всех крупнейших нефтяных компаний двух стран. Среди обсуждаемых вопросов — передовые нефтяные и газовые технологии, торговля услугами и оборудованием, основа для инвестиций в России, роль малых и средних предприятий в нашей энергетике, коммерческие варианты финансирования и возможная помощь правительства США.

Российские нефтяные компании хотят более свободного доступа на международные рынки капитала и получения перспективных технологий, что необходимо им для поддержания и расширения объемов нефтедобычи, которая жизненно важна для роста и финансовой стабильности России.

Несмотря на то что в принципе поставки российской нефти в Америку выгодны лишь в период высоких цен, администрация США за счет политического ресурса вполне может сделать так, чтобы они осуществлялись регулярно. Со своей стороны американцы должны будут реконструировать нефтеперерабатывающие заводы, которые рассчитаны на арабскую нефть, а не на российскую марки *Urals*. Это тоже требует больших затрат, посему нефтяные компании США ждут четкого указания администрации — заниматься таким делом или нет, а если заниматься — то в каких объемах проводить реконструкцию. Однако действующая в России система трубопроводов ограничивает рост экспорта нефти и газа, а значит, для сохранения или повышения уровня добычи нефти стране понадобятся новые крупные иностранные инвестиции. «Сахалин-1» и трубопровод Тенгиз — Новороссийск Каспийского трубопроводного консорциума стали первыми примерами американо-российских совместных инвестиционных проектов.

Контуры энергетического сотрудничества между Россией и США на ближайшие годы уже обозначились. В 2002 г. первые поставки в Америку начала компания «ЮКОС», отправившая туда три танкера с нефтью. Реально специалисты считают наиболее перспективными три пути доставки российской нефти в США: через Мурманск, либо Хорватию, либо через Сахалин. Но для масштабных поставок российской и американской сторонам необходимо проделать большую работу.

По оптимистическим подсчетам, российские поставки будут способствовать снижению зависимости США от ближневосточной нефти, поскольку РФ сможет удовлетворять до 10% в их импорте сырой нефти.

Особое значение имеет такая форма российско-американского экономического взаимодействия, как безвозмездная помощь для уничтожения российского ОМУ. Доля нашей страны – 2/3 расходов по программе Нанна – Лугара («Кооперативное сокращение угрозы»). В 1990-е гг. конгресс ассигновал на эти цели 2,7 млрд долл., из которых было истрачено 1,5 млрд. В последние годы расходы по этой программе составляют 400–500 млн долл. в год. Американская помощь значительно превосходит расходы федерального правительства России на эти цели.

На долю США приходится менее 5% *внешнего долга* России, однако Вашингтон играет ведущую роль в таких международных финансовых институтах, как Всемирный банк (ВБ) и Международный валютный фонд (МВФ), предоставивших нашей стране крупные кредиты в середине 1990-х гг. После финансового дефолта 1998 г. общая сумма государственного внешнего долга России (с учетом советских долгов) превысила 160 млрд долл. В результате на его выплату ежегодно уходит примерно 25–30% доходов федерального бюджета страны. Достижение договоренности о списании или значительном сокращении платежей России по внешнему долгу имеет ключевое значение для возрождения отечественной экономики.

Решение этого вопроса связано с принятием американским конгрессом закона, предусматривающего списание российских внешних долгов в случае согласия РФ использовать высвободившиеся средства для осуществления программ по уничтожению ОМУ. Наметившийся после 11 сентября 2001 г. существенный поворот в российско-американских отношениях создал благоприятную ситуацию для решения этого вопроса.

Соответствующий законопроект был внесен в ноябре 2001 г. сенаторами Дж. Байденом и Р. Лугаром. «Закон о сокращении российского внешнего долга в обмен на нераспространение» после долгих затяжек был одобрен обеими палатами конгресса и 30 сентября 2002 г. подписан Бушем-младшим. Согласно этому закону, президент получает право списать полностью или частично унаследованный Россией долг СССР перед США, в том числе 480 млн долл. по ленд-лизу и 2250 млн долл. по сельскохозяйственным кредитам. С этой целью он должен заключить с РФ «Соглашение об инвестициях в целях нераспространения ОМУ». При

этом списание долгов не считается помощью и не попадает под ограничения, которые американское законодательство устанавливает на помощь иностранным государствам. Средства, которые тратит Россия на уничтожение ОМУ вместо долговых выплат, должны быть включены в соответствующие программы, утверждаемые президентом США. Кроме того, США должны иметь право на мониторинг и аудит аналогичных российских программ, чтобы избежать неправомерного расходования средств. Общие размеры списываемого долга не определены, однако новый закон наделяет президента США правом снимать любые суммы. Поскольку лишь незначительная часть российского внешнего долга принадлежит США, закон указывает, что держателями основной части советского долга являются другие развитые государства, и уполномочивает президента провести переговоры с ними о принятии аналогичных мер, в том числе в рамках принятой в июне 2002 г. «большой восьмеркой» программы Глобального партнерства против распространения ОМУ. При этом вероятно создание «объединенного фонда сокращения официального долга Российской Федерации» и соответствующего механизма обеспечения финансовой транспарентности расходования списываемых долгов. Таким образом, США могут взять на себя инициативу по списанию советского долга другими западными странами, использовав свое влияние в МВФ и Парижском клубе государств-кредиторов (Россия выплатила в 1996–2001 гг. Парижскому клубу примерно 19 млрд долл., а в 2002–2020 гг. нам предстоят выплаты в 55 млрд долл., из которых 99% – долги СССР).

В то же время в другой части закона постулируется создание нового координационного механизма для контроля над всеми американскими программами помощи России по уничтожению ОМУ с участием госдепартамента, министерств обороны и энергетики и других государственных ведомств США. В ведении такого механизма будут находиться и программы списания российского долга США. Таким образом, принятие нового закона создает реальную перспективу списания или значительного сокращения унаследованного Россией внешнего долга СССР. Это может существенно (на 10–15%) облегчить долговую нагрузку на федеральный бюджет России в 2003 г. и последующие годы.

В целом же торгово-экономические отношения между Россией и США пока прогрессируют крайне медленно. Главная причина этому – неразвитость российского рынка, неконкурентоспособность нашей продукции на американском рынке.

Лишь в некоторых областях Россия может конкурировать с Соединенными Штатами. Это касается усовершенствованных обычных вооружений 4-го поколения и ядерных технологий невоенного назначения. Западные рынки для таких видов российской продукции практически закрыты. Россия вытесняется и с рынков восточноевропейских стран по мере их вступления в НАТО. Не имея достаточного спроса на внутреннем рынке (оборонные расходы РФ примерно в 10 раз меньше военного бюджета США), российский ВПК реализует не менее половины военной продукции в Азии. Подобной ориентации придерживается и Минатом.

Это вызывает жесткое противодействие со стороны США, недовольных сотрудничеством России со «странами-изгоями». Вашингтон обвиняет Москву в несоблюдении режима ядерного нераспространения. Наиболее серьезны российско-американские расхождения в связи со строительством атомной электростанции в Иране. США применили санкции к ряду российских организаций и институтов.

Политические соображения продолжают негативно отражаться на экономической сфере. Наряду с объективными факторами экономического характера это тормозит реализацию потенциальных возможностей развития торговли и инвестиций между Россией и США. Низкий уровень экономического взаимодействия замедляет формирование российско-американского стратегического партнерства. Ведь именно экономическая взаимозависимость цементирует западное сообщество и стабилизирует американо-китайские отношения. К сожалению, в российско-американских отношениях экономическая сфера пока не может играть необходимую стабилизирующую роль.

Геополитические проблемы

«Россия сегодня фундаментально изменилась», — заявил президент Буш-младший во время визита Путина в США в ноябре 2001 г. Россия больше не рассматривается Америкой как соперник, старающийся нанести урон США. Единственный способ, которым наша страна может причинить ущерб, — развал централизованного контроля над оружейным комплексом, над ОМУ. В результате администрация США изменила отношение к внутренним реформам в России. Теперь Вашингтон заботит не «слишком много», а «слишком мало правительства», т. е. централизованного контроля в нашей стране. Поэтому США не ведут

массированную кампанию нажима на РФ по вопросам нарушения прав человека в отличие от ряда европейских стран. Значит, проблема безопасности приобрела совершенно новый смысл — Америке нужна не слабая, а сильная Россия. При этом подразумевается, что она не должна быть чрезмерно сильной, т. е. равной по мощи США, но достаточно сильной для того, чтобы использовать ее для поддержания выгодного для Америки баланса сил в мире.

Переход к *политике баланса сил* подразумевает, что США будут играть роль балансира или менеджера, поддерживающего равновесие сил между самыми крупными игроками на мировой сцене. В Стратегии национальной безопасности администрация Буша-младшего поставила отношения с Россией на второе место после связей с союзниками (НАТО, Япония, Южная Корея, Австралия), провозгласив необходимость «нового стратегического взаимодействия».

«США будут стремиться действовать на основе общих интересов, чтобы укреплять глобальную безопасность. Нас также все больше объединяют общие ценности. Россия находится в процессе вызывающей надежды трансформации, стремясь стать демократией в будущем, и является партнером в войне против терроризма», — отмечено в Стратегии. В документе подчеркнуто, что «российские и американские стратегические интересы совпадают во многих областях», и предложено «перенести фокус наших отношений на возникающие и потенциальные общие интересы». Здесь же сказано о возможности российской «интеграции в Евроатлантическое сообщество».

За прошедшее время начала формироваться новая модель взаимоотношений двух стран на основе принципов партнерства и союзничества. В ходе контртеррористической операции в Афганистане было отмечено беспрецедентное сотрудничество между разведывательными и военными ведомствами наших государств.

Россия, имеющая войска в Таджикистане на границе с Афганистаном и, по сути, контролирующая базы, расположенные возле территорий, удерживаемых талибами, сыграла ключевую роль в американской военной операции. США хотели, чтобы РФ разрешила им использовать базы бывших советских ВВС в Средней Азии при проведении кампании против бен Ладена. Доступ на эти военно-воздушные базы в значительной мере помог решить материально-технические проблемы, с которыми столкнулись вооруженные силы США, писал «Уолл-стрит джорнел». Они воспользовались также бывшими советскими военными базами в

Афганистане. Кроме того, Россия оказала политическую поддержку и техническое содействие развертыванию американских вооруженных сил на базах в Средней Азии. Это потребовало не только активного участия российских военно-технических специалистов, но и согласования вопросов использования бывших советских баз авиацией и специальными силами США.

В результате американские войска впервые дислоцируются на территории бывшего Советского Союза. Однако это сотрудничество, видимо, не будет предусматривать совместное проведение военных операций.

Вместе с тем в России существуют следующие опасения: при создании США плацдармов в среднеазиатских республиках они выйдут из сферы влияния Москвы точно так же, как это сделали страны Центральной Европы, когда американские военные прибыли для участия в операциях на Балканах. Российские военные думают, что США могли бы попытаться навязать Афганистану марионеточный режим. Как только в данной стране будет создано устойчивое прозападное правительство, американцы начнут строительство магистральных трубопроводов для перекачки в Пакистан узбекской и туркменской нефти и газа. Если такое случится без согласия Москвы, с Россией фактически перестанут считаться во всем регионе.

Значительная часть российской политической элиты все еще относится к Соединенным Штатам подозрительно, вполне сознавая риски, связанные с разрешением им осуществлять военные операции с территорий, которые находятся в сфере влияния РФ. Кроме того, нередки опасения, что Россия станет главной мишенью исламских экстремистов, если она окажется вовлеченной в еще одну войну по типу чеченской.

Администрация Буша-младшего попыталась рассеять мысли по поводу американских намерений в Центральной Азии. В интервью газете «Известия» К. Райс заявила, что США не намерены вытеснять Россию из Центральной Азии и признают ее интересы в этом регионе. Министр обороны США Д. Рамсфелд в ноябре 2001 г. специально посетил Москву, дабы заручиться российским согласием на расширение американского военного присутствия в бывших советских республиках.

В Москве надеялись, что российская поддержка США в Афганистане «позволит снизить остроту западной критики жестокой военной кампании в Чечне». Администрация Буша-младшего призвала сепаратистски настроенных чеченских мятежников «разорвать связи с международными террористическими группами»,

снабжающими их оружием для борьбы за независимость, и посоветовала чеченцам согласиться на предложенные Кремлем мирные переговоры. Заявления администрации о согласии США с позицией РФ, неоднократно возлагавшей вину за восстание в Чечне на зарубежных исламских экстремистов, знаменуют собой значимое изменение в отношении к данной проблеме.

Вашингтон изменил оценки в подходе к Чечне, хотя по-прежнему критикует Россию за методы осуществления контртеррористической операции, он признал наличие в Чечне террористического компонента и связь чеченских бандитов с международными террористическими организациями.

Несмотря на близость позиций, у России и США нет полного совпадения взглядов. Прежде всего они должны прийти к единому определению понятия «международный терроризм». Ведь еще недавно наши «борцы за освобождение» были их «террористами», а их «борцы за освобождение» — нашими террористами. Но Россия сегодня не поддерживает «национально-освободительные движения» в какой-либо стране. Появились признаки того, что в США умерился энтузиазм в отношении албанских сепаратистов в Косово и Македонии; есть новые нюансы в оценке Вашингтоном палестинской ситуации. Но говорить о том, что Москва и Вашингтон пришли к общей дефиниции международного терроризма, пока преждевременно.

Интересы России и США не являются взаимоисключающими *и в урегулировании региональных конфликтов.* Однако стремление американского руководства доминировать при решении ряда региональных проблем, имеющих важное значение для безопасности России, приведет к осложнению отношений между двумя странами.

Вместе с тем в подходе к некоторым региональным вопросам, например к ситуации вокруг Ирака, у России и США не совпадают интересы. Администрация Буша-младшего объявила Саддама Хусейна врагом. Россия не считала, что Ирак представляет угрозу, и не стремилась к смене политического режима в стране. Поэтому решение администрации Буша провести силовую акцию против Ирака весной 2003 г. вызвало серьезную напряженность в российско-американских отношениях. Очень важно, что по иракскому вопросу вместе с Россией выступали такие традиционные американские союзники, как Франция и Германия. Война в Ираке вызвала серьезный раскол в западном сообществе. Возник острый кризис внутри НАТО, которую Вашингтон предпочел игнорировать при проведении военной операции.

Между тем новый период начался и в отношениях между Россией и НАТО, где США продолжают играть лидирующую роль. С одной стороны, в 2002 г. началась вторая «волна» расширения Североатлантического блока. В результате в состав НАТО вошли фактически все бывшие члены Варшавского Договора, кроме СССР. Членами НАТО становятся и бывшие советские прибалтийские республики — Эстония, Латвия и Литва. С другой стороны, создан новый Совет Россия — НАТО. Это очень важно, так как позволило избежать кризиса из-за расширения Североатлантического альянса. В России сегодня гораздо меньше страха по поводу расширения НАТО, чем несколько лет назад.

НАТО все больше начинает претендовать не только на роль организации коллективной обороны, но и коллективной безопасности. Россия же считает, что расширение альянса не сможет гарантировать европейскую и международную безопасность граждан стран — участниц блока. Москва не намерена вступать в Североатлантический альянс. Поэтому нужны новые подходы, которые могут сократить негативные последствия расширения НАТО для РФ и позволят ей играть полноправную роль в вопросах европейской безопасности. Для того чтобы отношения России и НАТО стали действительно партнерскими, требуется реализовать принцип совместной ответственности за сообща принимаемые и реализуемые решения.

Если рассматривать борьбу против международного терроризма как главную задачу, то здесь НАТО играет второстепенную роль. Значительно более важные функции мог бы выполнять новый Совет Россия — НАТО. В данной связи можно напомнить идею администрации Дж. Буша-старшего, предлагавшего в начале 1990-х гг. создание новой системы безопасности от Ванкувера до Владивостока. Эти же слова употребил Дж. Робертсон в мае 2002 г. при подписании соглашения по созданию Совета Россия — НАТО.

Новая система безопасности для XXI в. может возникнуть в результате сближения НАТО с Россией, другими бывшими советскими республиками, Китаем. Конечно же, расширение взаимодействия Российской Федерации с Европейским союзом, а также с Китаем, Индией, Японией, другими крупными державами, наряду с поддержанием партнерских отношений с США, будет способствовать укреплению тенденции к формированию *многополярной* структуры международных отношений. В нынешних условиях интересам России отвечает поиск многосторонних решений ключевых международных проблем, что, однако, не исключает

поиска двусторонних договоренностей с Соединенными Штатами.

Есть у России и США и заинтересованность в том, чтобы существующие сегодня региональные конфликты не перешли в «горячую» фазу, где может быть использовано ядерное оружие (например, арабо-израильский, индо-пакистанский, корейский).

Эволюция военно-стратегического взаимодействия

Несмотря на распад биполярной системы международных отношений, на долю США и России все еще приходится свыше 90% всех имеющихся на планете ядерных вооружений. Если развалится двусторонний российско-американский режим контроля над вооружениями, то не останется возможности создать в будущем многосторонний режим, который абсолютно необходим для обеспечения стратегической стабильности в новой системе международных отношений, где модернизирует свои ядерные системы Китай, способный превратиться в новую сверхдержаву, активно включились в гонку ядерных вооружений Индия и Пакистан, балансирующие на грани войны, имеют свои ядерные арсеналы Франция и Англия и «бомбу в подвале» — Израиль. Без образования такого нового режима нельзя будет предотвратить дальнейшее распространение оружия массового уничтожения.

Отношения в стратегической ядерной сфере между Россией и США имеют особый, уникальный характер. В ходе гонки вооружений в период холодной войны обе страны нарастили такой стратегический ядерный арсенал, который по количественным и качественным параметрам гарантировал взаимное уничтожение.

Концепция стратегической стабильности, основанная на «взаимном гарантированном уничтожении», применялась во всех основных соглашениях по контролю над стратегическим ядерным оружием — тех, которые были заключены в 1970-е гг. (соглашения ОСВ-1, ПРО и ОСВ-2), в конце холодной войны (СНВ-1) и даже заключенных после ее окончания (СНВ-2). Она также применялась и в договоре РСМД.

В рамках российско-американского взаимодействия уже в 1990-е гг. появились элементы, свидетельствующие о выходе за рамки модели «взаимного гарантированного уничтожения». Это, например, договоренность об обмене информацией о запусках ракет. Подписание Меморандума о создании совместного Центра

обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет позволит обеспечить обмен оперативной информацией по пускам МБР, БРПЛ и космических ракет России и США и предотвратить ложные тревоги. Данная мера не только обеспечивает большее доверие между Россией и США, но и имеет важное значение для глобального укрепления режима нераспространения ядерного оружия. К сожалению, в силу бюрократических причин Центр обмена данными не смог пока начать свою работу.

После развала СССР Российская Федерация столкнулась с серьезной проблемой уничтожения ядерного оружия. Многократное сокращение доходов федерального бюджета сделало невозможным для России решение этой проблемы за счет собственных средств, хотя ежегодные затраты на выполнение международных соглашений по сокращению вооружений не превышают 3–4% бюджета Минобороны РФ.

В этих условиях США поступили беспрецедентно, согласившись финансировать из американского бюджета уничтожение российских вооружений. За 10 лет действия программы Нанна – Лугара были уничтожены 449 МБР и 429 шахтных пусковых установок МБР, 291 БРПЛ и 21 атомная подводная лодка, 94 стратегических бомбардировщика и 483 крылатые ракеты воздушного базирования. На период до 2007 г. намечается ликвидация 24 ПЛАРБ, 126 ШПУ МБР, 312 ПУ БРПЛ и 535 БРПЛ. Планируется также выделение средств на уничтожение химического оружия в поселке Щучье (500 тонн нервно-паралитического газа в год). США финансируют 11 проектов по ликвидации биологического оружия в России. Американская сторона уже профинансировала установку систем безопасности ядерных материалов в 115 из 252 сооружений, в которых находится 192 тонны оружейных ядерных материалов (32% от имеющихся в России запасов).

В 1993 г. было подписано российско-американское межправительственное соглашение о закупке США у России 500 тонн высокообогащенного урана (ВОУ), извлеченного из ядерного оружия, для его переработки в низкообогащенный уран (НОУ) и использования в энергетических реакторах. Предполагалось, что за 20 лет Россия получит 12 млрд долл. За 7 лет действия этого соглашения было переработано 146 тонн ВОУ (эквивалент 5852 ядерных боеголовок), что принесло России свыше 2,5 млрд долл.

В ходе своей избирательной кампании 2000 г. Буш-младший обещал провести радикальный пересмотр ядерной политики США, призывая отказаться от «взаимного гарантированного уничтожения». Однако этого не произошло. Принятый в январе 2002 г. документ «Обзор ядерной стратегии», как можно судить по имеющейся в печати информации, не затрагивает основы подхода США к ядерному оружию.

Двойственность позиции США проявилась в первом доктринальном документе администрации Буша-младшего — «Четырехгодичном оборонном обзоре», опубликованном 1 октября 2001 г., но подготовленном в основном еще до событий 11 сентября, в котором говорится: «Существует возможность сотрудничества с Россией. Она не представляет крупномасштабной обычной военной угрозы для НАТО. Она разделяет с США особую озабоченность в сфере безопасности по таким проблемам, как уязвимость от запуска баллистических ракет региональными агрессорами, опасность случайного или несанкционированного запуска стратегических вооружений и угроза международного терроризма. Но в то же время в ряде вопросов Россия стремится к политическим целям, которые противоречат интересам США».

Количественные сокращения ядерных вооружений (до 3800 развернутых боезарядов в 2007 г. и 1700—2200 боезарядов в 2012 г.) сохраняют стратегические силы США на уровне, необходимом для ведения ядерной войны против России. Такая война считается маловероятной, но в России по-прежнему видят единственную страну в мире, способную уничтожить Соединенные Штаты. Поэтому состав и структура американских стратегических наступательных сил позволяют осуществлять любой вариант нанесения ядерных ударов по России в рамках Единого интегрированного оперативного плана (СИОП), включая упреждающий противосиловой удар.

Если учесть, что в силу финансово-бюджетных причин стратегические наступательные силы России сократятся до уровня не выше 1500 боезарядов, то американская позиция в состоянии привести к ослаблению стратегической стабильности. Но это произойдет не раньше 2012—2015 гг., когда США могут получить значительные преимущества в сферах как стратегических наступательных, так и стратегических оборонительных вооружений.

Такой подход соответствует идее «адаптивного сдерживания», которую разработали эксперты Республиканской партии во время избирательной кампании 2000 г. При этом имеется в виду

многовариантный подход, в том числе быстрое наращивание возвратного ядерного потенциала, если американо-российские отношения вновь приобретут конфронтационный характер. Кроме того, США дают понять Китаю, что не позволят ему нарастить свои стратегические наступательные вооружения (а у КНР теперь есть для этого экономические ресурсы) до американского уровня.

Помимо России и Китая, объектами американской ядерной политики являются и «государства-изгои». Это включенные президентом США в «ось зла» Ирак, Иран и Северная Корея, а также Ливия и Сирия, которые обвиняют Америку в попытках создать ОМУ.

«Адаптивное сдерживание» предусматривает сохранение и развитие ядерных сил, достаточных для осуществления любых сценариев ядерной войны — от массированного превентивного обезоруживающего и обезглавливающего удара по крупной ядерной державе (в том числе России) до выделения небольшого «пакета» для сокрушения «государства-изгоя».

Вместе с тем в новой военной доктрине США ядерное оружие утрачивает главенствующую роль, как это было в период холодной войны, и становится интегрированной частью *новой стратегической триады*, создание которой провозглашено в «Обзоре ядерной стратегии». Если раньше под стратегической триадой понимались три вида носителей ядерного оружия (МБР, БРПЛ и ТБ), то теперь ее составными частями становятся стратегические вооружения (наступательные и оборонительные), высокоточное обычное оружие и способность к наращиванию военного потенциала. Именно сочетание этих трех компонентов должно обеспечить подавляющее военное превосходство США в XXI в.

13 декабря 2001 г. Вашингтон официально известил Москву, что через 6 месяцев прекращает соблюдать Договор по ПРО. Таким образом, США продемонстрировали, что больше не намерены сохранять видимость стратегического паритета. В подобной ситуации подписание в мае 2002 г. нового юридически обязательного Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов сыграло важную стабилизирующую роль не только для российско-американских отношений, но и для обеспечения стратегической стабильности в мире.

Новый договор юридически синхронизирует сокращение американских СЯС с неизбежным по экономическим причинам свертыванием стратегических наступательных вооружений России. Фиксированный потолок значительно ниже не только уровня, пре-

дусмотренного Договором СНВ-1 (6000 боеголовок), но и уровня Договора СНВ-2 (3000–3500). В значительной степени он близок параметрам СНВ-3, которые были обговорены Россией и США еще в 1997 г. в Хельсинки (2500 боеголовок).

При этом впервые почти за 10 лет (со времен Буша-старшего) подписан новый Договор, формально закрепляющий равноправный статус России и США в области стратегических наступательных вооружений. Несомненно, что новый Договор укрепляет российские позиции не только в отношениях с США, но и с другими центрами силы на мировой сцене – с ними «единственная сверхдержава» не считает нужным не только подписывать соглашения, ограничивающие ее ядерные вооружения, но даже просто обсуждать эти вопросы.

Еще одна серьезная уступка, на которую пошла нынешняя администрация США, – отказ от запрещения разделяющихся головных частей индивидуального наведения (РГЧИН) на межконтинентальных баллистических ракетах. Именно этот запрет был краеугольным пунктом подписанного еще Бушем-старшим Договора СНВ-2, который стал камнем преткновения при попытках ратифицировать его в Госдуме в 1990-е гг. Правда, при этом многие забывали, что запрет РГЧИН на МБР стал поводом для ликвидации почти 300 ракет такого типа на Украине и в Казахстане, что обеспечило России роль единственного наследника советского ядерного арсенала. Теперь же для России отказ от этих своих систем очень невыгоден не только по стратегическим, но и финансовым соображениям. Без МБР с РГЧИН у России вряд ли будет через десяток лет и 1000 боеголовок на стратегических носителях.

Наконец, недовольство некоторых кругов в США вызывает и то обстоятельство, что новый Договор не учитывает тактические ядерные вооружения. По американским данным, у Пентагона сегодня на складах имеется от 1200 до 2000 тактических ядерных боеприпасов, а у РФ – в несколько раз больше. Поскольку новый Договор устанавливает потолок в 1700–2200 боеголовок только для стратегических вооружений, то Россия, как утверждают некоторые в Америке, благодаря большому количеству тактических вооружений превысит суммарное количество ядерных зарядов, имеющихся у США.

Конечно, было бы неправильно считать новый Договор идеальным для России. Он, по оценкам, позволяет Пентагону иметь примерно 4000 резервных ядерных боезарядов. Это почти в два раза больше «оперативно развернутых средств», но несколько

меньше, чем складировано сегодня (5000–6000 боезарядов). Кроме того, на ядерных предприятиях хранятся компоненты почти 20 тыс. разобранных ядерных боеприпасов. В данном плане тревожит давление крайне правых в пользу возобновления ядерных испытаний для создания новых вооружений, в частности для поражения «сверхзащищенных» подземных целей. Подобные инструкции (и соответствующее финансирование) даны министерству энергетики США. Возобновление ядерных испытаний имело бы крайне тяжелые международные последствия. Серьезные опасения связаны и с решением Пентагона провести исследования возможности использования ядерных зарядов в интересах противоракетной обороны. Как известно, последние десятилетия в США интенсивно проводились НИОКР по ПРО без применения ядерного оружия. Теперь утверждается, что только ядерный взрыв может полностью уничтожить боеголовку с биологическим оружием. Однако ряд экспертов полагает, что дело заключается в неэффективности разрабатываемых Соединенными Штатами средств ПРО, основанных на неядерных источниках энергии.

Несомненно, что выход США из Договора по ПРО негативно отражается на стратегической стабильности. Вместе с тем до конца нынешнего десятилетия Пентагон не сможет создать широкомасштабной эшелонированной ПРО. В течение этого периода новый Договор по стратегическим наступательным вооружениям будет обеспечивать достаточную устойчивость стратегического баланса. Однако ситуация может очень осложниться, если Вашингтон пойдет на форсированное развертывание ПРО с использованием ядерных боезарядов.

Тем не менее новый Договор делает ситуацию в российско-американских стратегических отношениях на ближайшее десятилетие довольно предсказуемой и стабильной, несмотря на очевидные недостатки.

Можно полагать, что важную роль способна играть вновь создаваемая российско-американская комиссия. Такая институционализация двустороннего диалога по стратегическим вопросам будет, вероятно, способствовать не только решению некоторых оставшихся за скобками нового Договора вопросов контроля над вооружениями, но и позволит идти дальше в укреплении партнерских отношений России и США.

Видимо, в состоянии активизироваться обсуждение вопросов, связанных с ПРО. Подписанные во время саммита в мае 2002 г. документы указывают на необходимость учета взаимосвязи стра-

тегических наступательных и оборонительных вооружений. Однако такая увязка не может полностью компенсировать отказ от международно-правовых ограничений на ПРО. Администрация Буша-младшего в ближайшие годы намерена приступить к развертыванию различных систем тактической и стратегической ПРО. Это способно существенно отразиться на стратегической стабильности после 2015 г.

Очевидно, что новый Договор по ПРО заключить не удастся. В таких условиях на первый план выходят возможные формы российско-американского сотрудничества по вопросам ПРО. Дело, видимо, не только в получении от американской стороны более подробной информации о ходе НИОКР в этой области и будущих планов развертывания противоракетной обороны. Нельзя исключать, что Россия и США могут договориться и о сотрудничестве в каких-то конкретных областях, в частности по нестратегической ПРО.

Необходимо противодействовать стремлению Вашингтона обеспечить себе подавляющее военное превосходство. Вместе с тем Россия не должна стремиться к установлению количественного паритета с США по всем видам и типам вооружений. Строительство Вооруженных сил РФ способно определяться интересами национальной безопасности и экономическими возможностями нашей страны.

Принципиальное значение для безопасности России в нынешнем столетии имеет обеспечение надежного потенциала ядерного сдерживания, предотвращающего применение военной силы против нашего государства. Вместе с тем нужно добиваться восстановления мощи обычных вооруженных сил, способных обеспечить суверенитет и территориальную целостность РФ.

В условиях неблагоприятного соотношения сил жизненно важным интересам России отвечает сохранение и укрепление режима контроля над ядерными и обычными вооружениями, предотвращение возврата к неконтролируемой гонке вооружений с участием США и других крупнейших государств мира в начале XXI в. Поэтому значимым направлением российско-американских отношений в обозримом будущем остается сохранение стратегической стабильности и предотвращение радикального нарушения военного баланса.

Сохранение и адаптация двустороннего режима контроля над вооружениями могли бы стать основой для российско-американской инициативы, направленной на постепенное придание ей многостороннего характера. Первым шагом в этом направлении

в состоянии быть обсуждение мер по большей транспарентности в данной сфере с участием всех ядерных государств. Такой подход может оказаться приемлемым для США и большинства других стран Запада, поскольку отвечает провозглашенным ими приоритетам нераспространения ОМУ и ускоряет соответствующие программы, которые осуществляются в России.

Вероятно, Россия и США способны достичь этапа, на котором произойдет отказ от модели взаимного ядерного сдерживания, не ранее 2010—2015 гг. Это может быть результатом односторонних действий США, развязывания Вашингтоном гонки вооружений для обеспечения абсолютного военного превосходства над Россией и любой другой страной или коалицией стран. Однако пересмотр модели взаимодействия в состоянии произойти и на взаимной основе, для чего стороны должны совместно пойти на дополнительные меры, включая существенные изменения количественного состава и уровня боеготовности ядерных сил, а также развитие широкого сотрудничества в военной области.

Новый, позитивный тип стратегических ядерных отношений, возможно, потребует не очередного договора о контроле над вооружениями, а качественно иных соглашений, больше напоминающих отношения между тесными партнерами, если не союзниками. То есть новым связям будут соответствовать договорно-правовые отношения вроде Договора о взаимной безопасности.

Личностный фактор и долговременная стратегия

Общие интересы должны стать основой долгосрочного партнерства России и США, РФ и Запада в целом. Скрепляющая основа западного сообщества — не только военно-политические, но и мощные экономические интересы, которые удерживают вместе западный мир. Без наличия таких общих экономических интересов очень затруднена стабильность в отношениях. Даже в связях между США и КНР, где есть острые противоречия, например по вопросу о Тайване, существуют ощутимые взаимные экономические интересы, которые стабилизируют отношения и не дают разногласиям превратиться в конфликт.

Перспективы *российско-американских отношений* при умеренно-консервативной администрации оказались лучше, чем при умеренно-либеральной. Россия хочет быть равноправным партнером. Но готова ли Америка считаться с нашими интересами? Если это произойдет, то в ближайшие годы вероятна консолида-

ция новой, партнерской модели российско-американских связей. Но наличие такой перспективы не означает, что она будет автоматически осуществлена на практике. Для воплощения этой *возможности в реальность* надо решить немало сложных проблем, в том числе создать механизм российско-американского сотрудничества на основе взаимного учета интересов друг друга даже в тех случаях, когда эти интересы не совпадают.

Партнерство станет действительно прочным только при двух условиях. Первое: если получат развитие наши взаимодействия в политической и экономической сферах, помимо борьбы с терроризмом. Второе: если вновь созданные институты заработают. К числу таких институтов относятся Совет Россия – НАТО и консультативная российско-американская группа по стратегическим вопросам в составе четырех министров: обороны и иностранных дел.

Ныне слишком много зависит от личных отношений Буша-младшего и Путина. Президенты двух стран очень часто встречались за последние годы. Видимо, можно признать, что оба выполняют несколько необычную роль – вроде бы занимаются менеджментом, управлением текущих российско-американских отношений. Это заставляет задуматься: почему президенты занимаются, как говорят в России, не «царским делом»? Причина в том, что бюрократия и в России, и в США не торопится использовать новые возможности. Известно, что в Пентагоне нет энтузиазма по поводу российско-американского партнерства, но плохо с энтузиазмом и в некоторых российских ведомствах. Это серьезная проблема, ибо два президента, каковыми бы ни были их личные отношения и полномочия, не в состоянии консолидировать новое партнерство.

Необходимо окончательно избавиться от стереотипов холодной войны, двойных стандартов и ненужных подозрений. «В реальности Путин и Буш сталкиваются с сопротивлением созданию широкого российско-американского союза внутри своих правительств», – писала газета «Нью-Йорк таймс». По ее оценке, «Белый дом должен преодолеть глубокие опасения в отношении намерений России со стороны правых политических кругов и сопротивление союзу со стороны Пентагона и разведывательных органов. Те же проблемы приходится решать Путину. Настроения времен холодной войны доминируют у военной бюрократии и разведки, а антиамериканские взгляды широко распространены в политических кругах».

Естественно, сложившаяся после холодной войны асимметрия в положении России и США затрудняет формирование равноправных союзнических отношений, ибо ныне слишком велика. Но не стоит забывать: среди многочисленных американских союзников и партнеров сегодня никто не равен США по совокупной силе. Нередко Вашингтон использует это в своих интересах, и доктрина Буша-младшего четко фиксирует американские претензии на лидерство. Тем не менее свою выгоду от сотрудничества с США получают и Западная Европа, и Япония, и даже крошечный Израиль.

Стратегическое партнерство вовсе не требует от государств равенства в силе — для него достаточно совпадения главных национальных интересов. В качестве примера можно привести гораздо более асимметричный, но крайне эффективный альянс США и Израиля, который не оформлен никакими договорами, но не менее прочен, чем официально скрепленные всеми печатями американо-южнокорейский союз или даже НАТО.

Определяющую роль в развитии сотрудничества двух стран будут играть не военно-технические, а экономические и политические аспекты российско-американского взаимодействия. Смогут ли Россия и США определить стратегию совместных действий на перспективу?

Перспектива союзнических отношений очень важна для тех проблем, которые вызывали наибольшие расхождения между Россией и США в последние годы. Теперь возникла возможность для нового похода к их решению — с учетом главного, определяющего интереса в борьбе с международным терроризмом. Очевидно, стоит говорить о поиске новых компромиссных вариантов там, где это получится, либо о переносе на более поздние времена решения тех вопросов, где позиции сторон слишком сильно расходятся.

Формирование действительно взаимовыгодного партнерства Российской Федерации и США будет непростой задачей — слишком различны сегодня возможности двух государств. Ситуация способна измениться только тогда, когда Россия преодолеет системный кризис и восстановит свою экономическую, политическую и военную мощь, превратившись в один из важных центров силы на мировой сцене. Это создаст потенциальную основу для более равноправных партнерских отношений между Соединенными Штатами и нашей страной.

В краткосрочной перспективе баланс сил в российско-американских отношениях вряд ли изменится в нашу пользу, что может быть использовано США для усиления нажима на Россию. Однако по мере выхода последней из кризиса и обеспечения устойчивых

темпов экономического развития будут возникать предпосылки для выравнивания отношений с Соединенными Штатами, равноправного взаимодействия двух государств, преодоления рецидивов холодной войны. Это создаст основу для формирования в более отдаленной перспективе устойчивой модели взаимовыгодного сотрудничества России и США как в рамках двусторонних отношений, так и в подходе к решению ключевых вопросов мировой политики и экономики, обеспечению международной безопасности на глобальном и региональном уровнях. Однако переход к новой модели взаимодействия будет зависеть от способности Москвы и Вашингтона согласовать свои подходы к решению конкретных проблем, по которым их позиции ранее не совпадали.

Литература

США на рубеже веков. – М., 2001.

Россия между Западом и Востоком: Мосты в будущее. – М., 2003.

Рогов С. М. Россия и Запад после 11 сентября 2001 года // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2002. – № 6.

Российско-американские экономические отношения: значение, проблемы, перспективы // Экономика США: Учебник для вузов // Под ред. В. Б. Супяна. – СПб., 2003.

Nichols Th. M. Winning the World: Lessons for America's Future from the Cold War. – Westport, CT, 2002.

The National Security Strategy of the United States of America. – Washington, D. C., September 2002.

Advancing American Interests and the U.S.-Russian Relationship: Interim Report. The Commission on America's National Interests and Russia. – Washington, D. C., September 2003.

Arms Control Today. – May 2001.

Глава 32

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

А. О. Галин

В XX столетии, вероятно, не было событий значительнее, чем возникновение и распад СССР. Появившемуся на его месте Содружеству Независимых Государств (СНГ) пророчили скорую кончину, но оно вопреки всем прогнозам продолжает существовать. Жизнь подтвердила его необходимость и востребованность.

СНГ сыграло неоспоримую роль в сохранении и развитии на новой основе исторических связей между народами бывшего СССР. Юбилейный саммит СНГ, состоявшийся в Москве 30 ноября 2001 г., продемонстрировал общее стремление новых независимых стран к эффективному использованию позитивного потенциала Содружества. В заявлении глав государств – участников СНГ в связи с десятилетием его образования было подтверждено: углубление многостороннего сотрудничества отвечает национальным интересам этих стран и идет в русле общемировых тенденций.

Главные общепризнанные итоги образования и функционирования СНГ – обеспечение цивилизованной формы обретения государственной независимости бывшими республиками СССР, переход к рыночной экономике, урегулирование вопросов контроля за нераспространением ядерного оружия, принципиальное решение пограничных проблем. В основном удалось сохранить сложившиеся связи между народами, смягчить социальные и экономические последствия распада единого государства, обеспечить условия для равноправного диалога и сотрудничества.

«Развитие Содружества Независимых Государств отвечает жизненным интересам Российской Федерации, а отношения с государствами СНГ – важный фактор включения России в мировые политические и экономические структуры». Именно с этих слов начинается утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. Стратегический курс России с государствами – участниками СНГ.

Развитие отношений со странами СНГ, превращение их в действительный пояс дружбы и безопасности не только не теряют своей актуальности, но и становятся все более важными в свете происходящих в мире изменений. Тем более что до настоящего времени в сознании огромных масс граждан СНГ сохраняется ностальгия по СССР.

Распад СССР и образование СНГ

Есть множество трактовок причин распада СССР, но все они в той или иной мере находятся между двумя полярными позициями. Сторонники первой из них утверждают, что крушение СССР – результат поражения в холодной войне, сознательное устранение идеологического и геополитического конкурента внешними силами. Последователи второй считают его закономерным и неизбежным процессом, заложенным в самой системе

Советского Союза. Объединяет тех и других признание того, что в основе распада СССР лежал системный кризис, характеризовавшийся тотальностью, разрушением целостности экономики, потерей управляемости и нарушением взаимодействия экономической, социальной и политической систем.

На рубеже 1970–1980-х гг. реальные темпы экономического роста в СССР сократились в сравнении с 1960-ми гг. более чем вдвое. В 1990 г. национальный доход по сравнению с 1989 г. уменьшился на 4%, производительность труда – на 3%, строительство жилья – на 8,5%. В 1991 г. произошел еще более стремительный спад: национального дохода – на 12,2%, производительности труда – на 6,1%, а объемы капиталовложений сократились на 12%.

Конец 1980-х гг. отмечен бурным ростом денежной массы: фонд потребления за 1989 г. увеличился на 38,5%, в 1990 г. – на 54,4%. При этом объемы производственных фондов неуклонно снижались: в 1988 г. – на 8%, в 1989 г. – на 3,3%, в 1990 г. – на 8,6%. Внешний долг СССР вырос с 39 млрд долл. в 1987 г. до 75 млрд долл. в 1991 г. Последний советский год, 1991-й, стал временем обвального падения производства, разрыва хозяйственных связей, резкого сокращения инвестиций во всех отраслях, включая ВПК, либерализации цен и взрыва инфляции, которая в иные месяцы достигала 50%.

С середины 1980-х гг. началось падение объемов добычи нефти и газа, которые были основой советского экспорта, что привело к сокращению притока в страну валюты. Несбалансированный и неудовлетворенный спрос населения на товары превышал 20% годового товарооборота. Денежный доход на душу населения составлял в среднем 75 рублей, но его имели менее 40 млн человек, а 15%, по общепризнанным мировым показателям, жили за чертой бедности.

Многолетняя гонка вооружений, военная, военно-техническая, экономическая помощь государствам Варшавского Договора и режимам так называемой социалистической ориентации, поддержка разного рода национально-освободительных и коммунистических движений, 10-летняя война в Афганистане, унесшая тысячи молодых жизней и стоившая многие миллиарды рублей, истощили советскую экономику.

В политической сфере одной из самых весомых причин распада СССР стал кризис, а затем и разрушение КПСС. С момента образования СССР эта партия была самым мощным и эффективным орудием централизованной политической системы. Она об-

ладала неограниченной властью, «цементировала и направляла» жизнь всего советского народа. В ходе реформ второй половины 1980-х гг., известных сегодня как «перестройка», механизм однопартийной власти был сначала расшатан, а с отменой ст. 6 Конституции СССР, предоставлявшей КПСС статус государственной, правящей партии, разрушен. Мощный удар по КПСС был нанесен созданием Коммунистической партии РСФСР. Выход на сцену политической борьбы КП РСФСР расколол до того единую партийную власть сверху донизу. Пример российских коммунистов получил продолжение в Прибалтике и Закавказье. К октябрю 1991 г. все компартии союзных республик или заявили о выходе из КПСС, или прекратили свое существование.

Разрушение партийного механизма власти сказалось и на устойчивости всей советской государственности. В 1988 г. возник конфликт в Нагорном Карабахе. В 1989 г. начались первые стычки между абхазским и грузинским населением в Абхазии и между осетинскими и грузинскими отрядами в Южной Осетии. Все более реальной политической силой, выступавшей за суверенитет республик, становились различные национальные движения и фронты. «Саюдис» в Литве, народные фронты в Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Латвии, Эстонии, движение «Бирлык» в Узбекистане, «Карабах» в Армении, украинский «Рух» стремительно укрепляли свои позиции, привлекая на свою сторону тысячи жаждущих перемен граждан национально окрашенными и популистскими лозунгами.

1990 г. вошел в историю не только как год краха КПСС, но и как год «парада суверенитетов». 12 июня 1990 г. о своем суверенитете объявила Россия, тогда же, в июне, — Грузия и Молдавия, в июле — Белоруссия и Украина, в августе — Армения, Таджикистан, Туркмения. В октябре 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете принял Казахстан, а в декабре — Киргизия.

Союзный договор от 30 декабря 1922 г., по сути, являлся документом учредительного характера и в отличие от межгосударственных соглашений не предусматривал денонсацию. В связи с этим 3 апреля 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принял Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». В ст. 2 Постановления Верховного Совета о введении закона устанавливалось, что «любые действия, связанные с постановкой вопроса о выходе союзной республики из СССР и противоречащие Закону СССР „О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР", предпринятые как до, так и после введения его в дейст-

вие, не порождают никаких юридических последствий, как для Союза ССР, так и для союзных республик». Реально данный закон так никогда и не заработал.

17 марта 1991 г. состоялся референдум по вопросу о сохранении СССР, в котором отказались участвовать Латвия, Литва, Эстония, Азербайджан, Грузия и Молдова. 9 апреля 1991 г. независимость провозгласила Грузия. Таким образом, еще до августовского путча 1991 г. дезинтеграционные процессы в союзных республиках поставили СССР на грань распада.

Во время путча в августе 1991 г. о выходе из СССР заявили прибалтийские республики, независимость которых была признана международным сообществом, а в сентябре 1991 г. — Госсоветом СССР. В августе 1991 г. независимость провозгласили Азербайджан, Киргизия, Молдова, Узбекистан, Украина, в сентябре 1991 г. — Армения и Таджикистан. Туркменистан объявил о своей независимости в октябре 1991 г., а Казахстан — 16 декабря 1991 г.

2—5 сентября 1991 г. в Москве прошел внеочередной Съезд народных депутатов СССР, который фактически самораспустился, приняв закон «Об органах государственной власти и управления СССР в переходный период». С целью разработки Конституции Союза Суверенных Государств (ССГ) — таким задумывался обновленный Советский Союз — создавался Верховный Совет, формируемый из представителей республик. Для решения вопросов внутренней и внешней политики был создан Государственный Совет (Госсовет) в составе Президента СССР и лидеров республик. Вместо правительства СССР был учрежден временный орган — Межреспубликанский экономический комитет. Так, осенью 1991 г. произошла, по сути, революционная реорганизация механизма государственной власти: система основных политических, законодательных и исполнительных органов СССР была заменена органами межреспубликанского сотрудничества.

В рамках Госсовета начались переговоры Президента СССР М. С. Горбачева с лидерами республик о будущем устройстве ССГ. Азербайджан, Армения, Грузия и Молдова уклонились от участия в этой работе, а с ноября 1991 г. в заседаниях Госсовета перестал участвовать лидер Украины Л. М. Кравчук.

1 октября 1991 г. в Алма-Ате состоялась встреча руководителей 12 бывших союзных республик (за исключением стран Балтии), на которой был парафирован Договор об экономическом сообществе. Его подписали в Москве 18 октября 1991 г. восемь

государств (не подписали Азербайджан, Грузия, Молдавия, а Украина присоединилась к Договору 6 ноября 1991 г.).

14 ноября 1991 г. на заседании Госсовета большинство республик высказалось за создание конфедеративного государства – Союза Суверенных Государств. Однако 25 ноября 1991 г. лидеры республик отказались парафировать проект договора о ССГ, и было решено направить его на рассмотрение верховных советов республик.

9 декабря 1991 г. была запланирована встреча глав России, Белоруссии, Казахстана и Украины с Президентом СССР для окончательного согласования срока подписания нового союзного договора.

Таким образом, к декабрю 1991 г. все республики СССР, кроме Казахстана, провозгласили независимость, а СССР сохранял все признаки государства, кроме одного, самого главного, – единства.

8 декабря 1991 г. в Вискулях под Брестом в Белоруссии лидеры России, Белоруссии и Украины заключили Соглашение о создании *Содружества Независимых Государств.*

«Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства – учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 г., далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Под Соглашением подписались: за Республику Беларусь – председатель Верховного Совета С. С. Шушкевич и председатель Совета министров В. Ф. Кебич, за РФ – президент Б. Н. Ельцин и госсекретарь Г. Э. Бурбулис, за Украину – президент Л. М. Кравчук и премьер-министр В. П. Фокин.

При образовании СНГ стороны декларировали приверженность принципам уважения государственного суверенитета, равноправия и невмешательства во внутренние дела друг друга, отказа от применения силы, экономических или любых других методов давления, урегулирования спорных вопросов согласительными средствами; гарантировали открытость границ, свободу перемещения граждан и передачи информации в рамках Содружества. В Соглашении заявлено о сохранении под объединенным командованием общего военно-стратегического пространства, включая единый контроль над ядерным оружием. Дан перечень основных направлений совместной деятельности, которую стороны намеревались осуществлять через общие координи-

рующие институты. Это прежде всего координация внешнеполитической деятельности, сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в таможенной и миграционной политике, в развитии систем транспорта и связи, в охране окружающей среды и в борьбе с организованной преступностью.

Соглашение объявлялось открытым для присоединения к нему всех республик бывшего СССР, а также иных государств, разделяющих цели и принципы этого документа. Официальным местом пребывания координирующих органов СНГ был определен Минск.

Руководители России, Белоруссии и Украины в дополнение к Соглашению подписали Заявление, в котором назвали причины, побудившие их пойти на этот шаг: «Переговоры о подготовке нового Союзного Договора зашли в тупик, объективный процесс выхода республик из состава Союза ССР и образования независимых государств стал реальным фактором... Недальновидная политика центра привела к глубокому политическому и экономическому кризису, к развалу производства, катастрофическому понижению жизненного уровня практически всех слоев общества», а «возрастание социальной напряженности во многих регионах бывшего Союза ССР привело к межнациональным конфликтам с многочисленными человеческими жертвами». Главы государств заявили, что на образование СНГ они решились, «осознавая ответственность перед своими народами и мировым сообществом и назревшую потребность в практическом осуществлении политических и экономических реформ».

Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г., также именуемое Минским (Беловежским), было ратифицировано 10 декабря 1991 г. Верховным Советом Белоруссии (против проголосовал только один депутат и двое воздержались) и Верховной Радой Украины с оговорками из 12 пунктов. 12 декабря 1991 г. его ратифицировал Верховный Совет РСФСР, за что проголосовали 188 депутатов, 6 — высказались против, 7 — воздержались.

В ночь с 12 на 13 декабря 1991 г. в столице Туркменистана Ашхабаде встретились лидеры центральноазиатских республик: Казахстана (Н. А. Назарбаев), Киргизии (А. А. Акаев), Таджикистана (Р. Набиев), Туркменистана (С. А. Ниязов) и Узбекистана (И. А. Каримов), которые обсудили варианты возможных действий в ответ на инициативу «славянской тройки», в том числе образование Конфедерации тюркских государств с подключением Таджикистана. Итогом ашхабадской встречи стало заявление, в

котором стороны выразили свою принципиальную солидарность с Беловежским Соглашением и готовность войти в состав СНГ, причем на правах учредителей, а не в роли присоединившихся. Для рассмотрения всего комплекса вопросов формирования СНГ предлагалось провести общую встречу глав новых независимых государств. По мнению многих аналитиков, решения, принятые в бессонную декабрьскую ашхабадскую ночь 1991 г., решили судьбу Содружества, предотвратили возможную обвальную дезинтеграцию и правовой хаос на всем постсоветском пространстве.

Такая встреча состоялась 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате. Официально были представлены 11 из 15 государств бывшего СССР, не участвовали Грузия и страны Балтии. В столицу Казахстана, помимо Б. Н. Ельцина, Л. М. Кравчука, С. С. Шушкевича, пяти лидеров центральноазиатских государств, недавно участвовавших в ашхабадском саммите, прибыли президенты Азербайджана (А. Н. Муталибов), Армении (Л. А. Тер-Петросян), Молдовы (М. Снегур). Главы государств подписали Протокол к Соглашению о создании СНГ, Декларацию, подтверждавшую его основные цели и принципы, ряд других документов. 3 декабря 1993 г. Алма-Атинский Протокол ратифицировала Грузия, тем самым присоединившись к СНГ.

В соответствии с Алма-Атинским Протоколом все подписавшие его государства «на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств». Сам Протокол рассматривается как составная часть Соглашения о создании СНГ. Алма-Атинская Декларация констатировала, что «с образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование». В ней было подчеркнуто стремление стран-участниц «построить демократические правовые государства, отношения между которыми будут развиваться на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета и суверенного равенства, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела».

На встрече в Алма-Ате государства-участники заявили: они «поддерживают Россию в том, чтобы она продолжала членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях».

Руководители государств-участников подписали Соглашение о координационных институтах СНГ, в соответствии с которыми

создавался высший орган СНГ — Совет глав государств, а также Совет глав правительств.

Главы России, Белоруссии, Казахстана и Украины договорились о совместных мерах в отношении ядерного оружия. В специальном соглашении они подтвердили решимость содействовать реализации международных договоров о ликвидации ядерного оружия. К 1 июля 1992 г. Белоруссия и Украина «обеспечат вывоз тактического ядерного оружия на центральные предзаводские базы для разукомплектования под совместным контролем». Все страны взяли на себя обязательства «не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства и технологии», а также контроль над ними «ни прямо, ни косвенно». 25 декабря 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачев сложил с себя полномочия Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР и передал «право на применение ядерного оружия» Президенту России Б. Н. Ельцину.

Значение итогов Алма-Атинской встречи — образование правового и организационного фундамента СНГ, особенно с учетом того, что вполне вероятной альтернативой могли стать два региональных объединения — славянское и азиатское, противостояния между которыми в той или иной форме вряд ли удалось бы избежать.

30 декабря 1991 г. на встрече глав государств СНГ в Минске было принято Временное соглашение о Совете глав государств и Совете глав правительств, подписан ряд других документов по наиболее острым в условиях распада СССР вопросам: о собственности бывшего СССР за рубежом, о вооруженных силах и пограничных войсках, о стратегических силах и др. 14 февраля 1992 г. президенты государств — участников СНГ подписали в Минске ряд важнейших актов по торгово-экономическому сотрудничеству, таможенной политике, транспорту и Декларацию о принципах сотрудничества в рамках Содружества.

Учредительные документы СНГ — Минское соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., Протокол к Соглашению и Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 г. — были дополнены Уставом СНГ. Его приняли в Минске 22 января 1993 г. руководители Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. К июню 1994 г. Устав ратифицировали все государства — участники СНГ, за исключением Туркменистана и Украины, которые не подписали его до настоящего времени. В мае 1996 г.

Устав СНГ был зарегистрирован в Секретариате ООН в качестве международного соглашения.

СНГ было признано международным сообществом как межгосударственная региональная организация. Важной вехой в биографии СНГ стало предоставление ему Генеральной Ассамблеей ООН в марте 1994 г. статуса наблюдателя. В апреле 1994 г. аналогичный статус предоставлен СНГ Советом по торговле и развитию ЮНКТАД. Налажены контакты СНГ с МОТ, ВОЗ, Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Представители Исполнительного секретариата СНГ участвуют в работе крупнейших совещаний и форумов, проводимых по линии ООН, ЕС, ОБСЕ, АСЕАН, ЮНЕСКО.

В соответствии с Алма-Атинской Декларацией и Уставом СНГ Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Это – объединение государств, основанное на началах суверенного равенства всех его членов как самостоятельных и равноправных субъектов международного права. СНГ в качестве международной региональной организации имеет свою специфику. Его учредительные акты дают возможность частичного участия его членов в деятельности СНГ, предусматривают за каждым право приостанавливать действие не только соглашения в целом, но и отдельных его статей. Ст. 23 Устава СНГ позволяет любому члену Содружества заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе.

На основании Устава СНГ различаются государства-участники, государства-учредители и государства – члены СНГ. К первым относятся все 12 государств, подписавших учредительные документы СНГ: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. Ко вторым – те государства, которые подписали и ратифицировали Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава (22 января 1993 г.). Это Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Российская Федерация, Туркменистан, Узбекистан, Украина. Подписали, но не ратифицировали в определенный Уставом СНГ срок Азербайджан (24 сентября 1993 г.), Грузия (3 декабря 1993 г.), Молдавия (8 апреля 1994 г.) и Таджикистан (26 июня 1993 г.).

Членами СНГ считаются те государства, которые приняли на себя обязательства по Уставу СНГ в течение года после его утверждения Советом глав государств. Украина и Туркменистан Устав СНГ не подписали, поэтому они не являются членами СНГ.

Однако в соответствии с Уставом СНГ между государствами-участниками, государствами-членами и государствами – учредителями СНГ нет правового различия.

Органы Содружества

Органы СНГ принято делить на уставные, межгосударственные, межправительственные и другие, или основные и отраслевые (специализированные), хотя в документах СНГ отсутствуют ясные критерии для их классификации.

К уставным органам относятся: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская Ассамблея, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Межгосударственный экономический Комитет Экономического союза, Экономический Суд, Совет командующих Пограничными войсками, Исполнительный комитет, Комиссия по правам человека.

Высшие органы СНГ – Совет глав государств (СГГ) и Совет глав правительств (СГП). В полномочия Совета глав государств, в частности, входит решение принципиальных вопросов, связанных с общими интересами государств-участников, в том числе внесение поправок в Устав СНГ, создание новых или упразднение существующих органов Содружества. Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти в экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

Порядок работы СГГ и СГП, организация и проведение их заседаний, подготовка и принятие документов определены Правилами процедуры, утвержденными СГГ 17 мая 1996 г. Решения в этих органах принимаются с общего согласия – консенсусом.

Осуществлением организационно-технической подготовки деятельности СГГ и СГП, а также представительскими и некоторыми другими функциями занимается Исполнительный комитет СНГ (до 2000 г. – Исполнительный Секретариат).

Для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для СГГ и СГП созданы Советы – министров иностранных дел, обороны, командующих Пограничными войсками и ряд других межотраслевых и межгосударственных органов (около 80). Одним из первых, в декабре 1991 г., был образован Статистический комитет СНГ (ныне Межгосударственный статистический комитет), затем – межгосударственные и межправительственные органы в сфере промыш-

ленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, энергетики, торговли, финансов и таможенной политики. В их числе: Экономический совет, Межправительственный совет по вопросам АПК, Межгосударственный авиационный комитет, Межгосударственный совет по космосу, Электроэнергетический совет, Совет руководителей органов безопасности и специальных служб, Координационный совет руководителей органов налоговых (финансовых) расследований. Созданы органы для координации работы в иных областях взаимодействия: Совет министров внутренних дел, Межгосударственный Координационный совет Межгосударственной телерадиокомпании «Мир» и др.

Ключевая роль в формировании единого экономического пространства государств — участников СНГ отводилась созданному в октябре 1994 г. Межгосударственному экономическому Комитету Экономического союза (МЭК). В целях обеспечения реализации решений СГГ и СГП по вопросам социально-экономического сотрудничества работает Экономический совет СНГ, положение о котором было принято решением СГГ 25 января 2000 г.

В интересах сближения национального законодательства стран СНГ 27 марта 1992 г. в соответствии с Алма-Атинским соглашением, подписанным главами парламентов Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана, была образована Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ (МПА). В 1993—1995 гг. к работе МПА в качестве участников присоединились парламентские делегации Азербайджана, Грузии, Молдавии, а в качестве наблюдателя — парламентская делегация Украины.

26 мая 1995 г. главы Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана подписали Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее СНГ, которая вступила в силу 16 января 1996 г. По этой Конвенции МПА признана межгосударственным органом, осуществляющим представительную власть в системе органов СНГ.

За годы существования СНГ ряд его органов претерпевал изменения. Многие отраслевые органы оказались неэффективными, другие существовали лишь на бумаге. Встречи глав государств СНГ в 1996 г. и особенно в 1997 г. выявили, наряду с прочими проблемами, неудовлетворенность большинства членов СНГ тем, как функционируют его органы. Поэтому в апреле 1998 г. на московской встрече главы государств приняли решение о проведении Специального межгосударственного форума для

обсуждения вопросов совершенствования деятельности СНГ и его реформирования. Итогом его работы стал стратегически важный документ – Декларация глав государств – участников СНГ об основных направлениях развития Содружества Независимых Государств, принятая в апреле 1999 г. вместе с рядом решений о реорганизации органов СНГ.

Основные направления политики России в СНГ

Главные внешнеполитические документы, определяющие цели и основные задачи развития отношений России с СНГ, – Концепция национальной безопасности Российской Федерации (10 января 2000 г.), Концепция внешней политики Российской Федерации (26 июня 2000 г.), Стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств (14 сентября 1995 г.), Основные направления развития отношений России с государствами – участниками СНГ на современном этапе (19 декабря 1999 г.), Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации (5 марта 2001 г.), а также ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В соответствии с этими документами приоритетное направление внешней политики России – «обеспечение соответствия многостороннего и двустороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств задачам национальной безопасности страны».

Главная цель политики России в отношении СНГ – создание во взаимодействии с другими членами СНГ сообщества государств, способного стать в XXI в. одним из ведущих мировых центров устойчивого политического, социального, экономического и научно-технологического развития, зоной мира, межнационального и социального сотрудничества.

В соответствии с Основными направлениями развития отношений России с государствами – членами СНГ Россия учитывает различия в подходах государств СНГ к сотрудничеству с ней, их готовность к реальному партнерству и сближению, координации своих действий в рамках СНГ и на международном уровне. Россия признает возможность многоуровневой и разноскоростной интеграции, не противоречащей интересам национальной безопасности Российской Федерации и многостороннего взаимодействия в рамках Содружества.

Исходя из концепции разноскоростной и разноуровневой интеграции в СНГ, Россия определяет параметры и характер своего взаимодействия с государствами – участниками СНГ как в целом в Содружестве, так и в более узких объединениях, в первую очередь в Таможенном союзе (с 2001 г. – Евразийское экономическое сообщество) и Договоре о коллективной безопасности (с 2003 г. – Организация Договора о коллективной безопасности).

Приоритетными являются совместные усилия по урегулированию конфликтов в странах СНГ, развитие сотрудничества в военно-политической области и в сфере безопасности, особенно в сфере борьбы с международным терроризмом и экстремизмом.

Первостепенная задача – укрепление Союзного государства Беларуси и России как высшей на данном этапе формы интеграции двух суверенных стран.

В отношениях с государствами – участниками СНГ Россия исходит из того, что суверенное право каждого из них – самостоятельно выбирать формы и масштабы своего участия в СНГ.

Приоритеты российской внешней политики на этом направлении:

– обеспечение стабильности на пространстве Содружества в политической, экономической, социальной, военной и других областях;

– содействие становлению государств СНГ как политически и экономически устойчивых стратегических союзников и партнеров России;

– создание действенных совместных механизмов реагирования на возникающие угрозы и вызовы, формирование системы коллективной безопасности, в первую очередь на основе Организации Договора о коллективной безопасности;

– нахождение с учетом взаимных интересов путей решения общих проблем, реализации совместных программ и проектов;

– ускорение процесса унификации нормативно-правовой базы, в первую очередь экономической, создание эффективной платежной системы;

– расширение производственной кооперации и формирование финансово-промышленных групп;

– усиление присутствия российского капитала на рынках СНГ;

– расширение всестороннего сотрудничества субъектов Российской Федерации с административно-территориальными образованиями государств СНГ;

— защита прав и интересов соотечественников в странах СНГ;

— выработка общих подходов государств СНГ к международным проблемам, координации действий на мировой сцене.

Большую роль в обеспечении координации работы федеральных органов исполнительной власти на направлении СНГ играют правительственные комиссии — по вопросам СНГ и по делам соотечественников за рубежом, а также межправительственные комиссии двустороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ.

Экономическое сотрудничество в СНГ

Сотрудничество в экономике имеет ключевое значение для всего комплекса связей между странами Содружества. Для реализации этой принципиальной установки Россия стремится к наращиванию объемов взаимного товарооборота, формированию режима свободной торговли и действенной системы взаиморасчетов, развитию производственно-технологических и кооперационных отношений на основе создания финансово-промышленных групп и совместных предприятий, выгодному для всех инвестиционному сотрудничеству, участию в приватизации производственных объектов, погашению задолженности в имущественной форме. Главная задача — ускорить последовательное продвижение по всем этапам экономической интеграции: режим свободной торговли — таможенный союз — единый рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы — единое экономическое пространство (со странами, готовыми к этим формам сотрудничества).

Важную роль в увеличении взаимного товарооборота призваны сыграть усилия по либерализации торгового сотрудничества между государствами СНГ, в том числе образование зоны свободной торговли (ЗСТ). Развитие эффективного экономического взаимодействия не может быть осуществлено без дальнейшей унификации нормативно-правовой базы, регулирующей внешнеэкономическую и налоговую сферы.

Идея формирования ЗСТ в Содружестве заложена в Договоре о создании Экономического союза, подписанном 24 сентября 1993 г. в Москве и ратифицированном всеми странами СНГ (кроме Украины — ассоциированный член) к марту 1995 г. На первом этапе предстояло создать саму ЗСТ, на втором — таможенный и платежный союзы, на третьем — общий рынок товаров, капитала

и рабочей силы. На заключительном этапе — валютный союз, предполагавший проведение его участниками согласованной бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики.

В развитие Договора о создании Экономического союза был подписан ряд важнейших документов, в том числе Договор о проведении согласованной антимонопольной политики, Соглашение об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств — участников СНГ (декабрь 1993 г., Ашхабад), Соглашение о содействии в создании и развитии производственных, коммерческих, кредитно-финансовых, страховых и смешанных транснациональных объединений (апрель 1994 г., Москва). 21 октября 1994 г. было подписано Соглашение о создании Платежного союза государств — участников СНГ.

Особо следует выделить подписанное 15 апреля 1994 г. Соглашение о создании зоны свободной торговли, представляющее собой многостороннюю договорно-правовую базу торгово-экономических отношений между странами СНГ на условиях взаимных преференций. В документе была поставлена задача поэтапной отмены тарифных и нетарифных барьеров, а также количественных ограничений во взаимной торговле, предусматривалась координация внешнеэкономической политики относительно третьих стран. 2 апреля 1999 г. главы государств СНГ подписали Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение от 1994 г., которым предусматривались конкретные механизмы реализации принципов ЗСТ в соответствии с основными актами ГАТТ/ВТО.

Очередным шагом к формированию нового экономического объединения стало подписание 6 января 1995 г. Соглашения о Таможенном союзе между Россией и Белоруссией. 20 января 1995 г. к ним присоединился Казахстан, а 29 марта 1996 г. — Киргизия.

Стремление обеспечить более высокий уровень взаимодействия отразилось в Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г., где была поставлена цель — создание в перспективе «сообщества интегрированных государств» путем «поэтапного углубления интеграции в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере при соблюдении суверенитета Сторон». Предусматривались также согласование внешнеполитических линий и совместная охрана внешних границ.

26 февраля 1999 г. Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан подписали Договор о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве. К 2000 г. в рамках «таможенной пятерки» были максимально упрощены процедуры соответствующего контроля на внутренних границах, согласованы совместные действия по активизации торгово-экономического сотрудничества, заложены основы общего таможенного тарифа и принципы применения защитных мер в торговле, определены акции по укреплению взаимодействия национальных валютно-финансовых систем, сформулированы направления сближения и гармонизации национального законодательства. Начала функционировать зона свободной торговли.

Вместе с тем опыт развития многостороннего сотрудничества показал, что достижение поставленных целей затруднялось из-за отсутствия организационно-правовой структуры, обеспечивающей обязательность выполнения решений. В поиске выхода из этой ситуации 10 октября 2000 г. в Астане президентами Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), ставший основой для перевода кооперации пяти государств на качественно новый уровень. Договор ратифицирован всеми его участниками и 30 мая 2001 г. вступил в силу.

В принятом в Минске 31 мая 2001 г. заявлении руководители государств — членов ЕврАзЭС выразили уверенность в том, что становление этой организации будет весомым стимулом для активизации взаимодействия в общем формате СНГ. Было подчеркнуто, что указанное Сообщество не только не является противовесом или альтернативой СНГ, но и способно играть роль «локомотива в развитии сотрудничества» в рамках СНГ, прежде всего в экономической сфере, а также открыто для всех государств, разделяющих его цели и принципы и готовых взять на себя соответствующие обязательства. 13 мая 2002 г., учитывая обращение президентов Украины и Республики Молдова Л. Д. Кучмы и В. Н. Воронина, этим странам был предоставлен статус наблюдателей при ЕврАзЭС. 9 декабря 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН единогласно одобрила резолюцию о предоставлении Евразийскому экономическому сообществу статуса наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. Это решение рассматривается как признание важной роли ЕврАзЭС в развитии и укреплении интеграционных экономических процессов на пространстве СНГ.

Новый этап экономической интеграции в рамках Содружества — реализация февральских (2003 г.) заявлений президентов

Белоруссии, Казахстана, России и Украины о создании *Единого экономического пространства* (ЕЭП) и Организации региональной интеграции, которая вместе с ЕврАзЭС должна стать ядром экономической интеграции в СНГ. В сентябре 2003 г. в Ялте президентами Белоруссии, Казахстана, России и Украины было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства, принята Концепция формирования ЕЭП и дано поручение Группе высокого уровня доработать и внести на подписание Комплекс основных мер по его формированию. В апреле 2004 г. все четыре государства ратифицировали это Соглашение.

Одним из приоритетных направлений в развитии экономического сотрудничества России и государств СНГ в принятых документах названо содействие в образовании межгосударственных (транснациональных) финансово-промышленных групп (МФПГ), совместных предприятий и других хозяйственных структур, позволяющих привлекать внебюджетные средства, быстро реагировать на изменения конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков. Признано необходимым уделить особое внимание подготовке и осуществлению согласованных мер по развитию малого бизнеса, выработать единый подход к вопросам охраны прав интеллектуальной собственности.

С учетом этого страны СНГ по инициативе России подписали ряд межправительственных соглашений о создании МФПГ, среди которых: «Интеррос», «Международные авиамоторы», «Электрометприбор», «Ильюшин», «Аэрофин», «Гранит», «БелРусАвто», «Межгосметиз», «Электронные технологии», «Формаш», «Интераграинвест». Кроме того, в последние годы зарегистрированы в качестве транснациональных ФПГ, образованные на основе прямых договоров между их участниками: «Нижегородские автомобили», «Точность», «Славянская бумага», «Ковры СНГ». В состав последней, например, вошли 19 предприятий и поставщиков сырья из Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана и Туркменистана.

Перед государствами — участниками СНГ стоит задача диверсифицировать процесс экономической интеграции. Взаимодействие на межправительственном уровне, определяющее главные задачи сотрудничества, следует подкреплять и дополнять широкой кооперацией на уровне субъектов РФ, особенно расположенных в приграничных районах. Для этого необходимо усилить заинтересованность и расширить права субъектов России в целях развития кооперации и осуществления обменов с партнерами из го-

сударств СНГ продукцией местного производства и услугами, а также взаимного использования рабочей силы.

Принятая главами государств – участников Содружества в январе 2000 г. Программа действий по развитию СНГ на период до 2005 г. предусматривает разработку специальной программы межрегиональных и приграничных связей стран СНГ.

Углубляется экономическое сотрудничество непосредственно на уровне хозяйствующих субъектов, создаются условия для перехода от простейшего торгового обмена к более высоким и эффективным формам кооперации, широкому использованию лизинга, совместным инвестициям и научным разработкам. В итоге – производство конкурентоспособных совместных продуктов, удовлетворяющих потребности рынков государств СНГ и позволяющих выйти на рынки других стран.

Военно-политическое сотрудничество

Изменение военно-политической ситуации на планете в направлении снижения напряженности на глобальном уровне, к сожалению, не сделало ее более безопасной. На смену угрозе мировой ядерной войны пришли новые вызовы и угрозы, среди которых особо опасны для СНГ международный терроризм, локальные конфликты, наркотрафик, незаконная миграция и изменения в системах международной и региональной безопасности.

После событий 11 сентября 2001 г. в США государства СНГ в силу своего геополитического положения оказались на переднем крае борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, наркомафией, бросившими вызов всему мировому сообществу. Россия при этом сыграла важную роль в формировании солидарной позиции стран Содружества по созданию системы безопасности, способной противостоять современным вызовам.

Определяющими функциями СНГ Президент России В. В. Путин назвал на юбилейном саммите 30 ноября 2001 г. «объединительную, координирующую и стабилизирующую». «Россия вместе с другими странами СНГ остается форпостом в борьбе с таким злом, как терроризм, нелегальная миграция, контрабанда оружия и наркотиков», – подчеркнул российский президент. Страны СНГ, сказал он, «столкнулись с терроризмом раньше, чем западные, поэтому были способны действовать упреждающе».

Жизнь показала, что в плане создания механизма, позволяющего оперативно реагировать на угрозы национальным интересам России и государств — участников СНГ, важны укрепление и развитие созданной на основе Договора о коллективной безопасности (ДКБ) Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), в которую входят Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан.

ДКБ был подписан 15 мая 1992 г. и до 1999 г. объединял девять государств СНГ (не входили Молдова, Туркменистан и Украина). Главная цель ДКБ — совместными усилиями предотвратить, а при необходимости ликвидировать военную угрозу суверенитету и территориальной целостности стран-участниц. Особо значимо положение о действиях объединенных Договором стран в случае агрессии против одной из них, которая будет рассматриваться как агрессия против всех участников ДКБ. В ст. 4 Договора говорится о том, что «в случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН».

Возможности Договора были задействованы осенью 1996 г. и летом 1998 г. в условиях опасного развития событий в Афганистане в непосредственной близости к границам центральноазиатских государств для предотвращения попыток экстремистов дестабилизировать обстановку в этом регионе.

В 1999 г. и 2000 г. в результате оперативно осуществленных мер государств ДКБ вместе с Узбекистаном (в 1999 г. Азербайджан, Грузия и Узбекистан вышли из ДКБ) была нейтрализована угроза безопасности в регионе, связанная с масштабными действиями вооруженных группировок международных террористов на юге Киргизии и в других районах Центральной Азии.

Усиление в современном мире нетрадиционных вызовов и угроз, ощутимо проявившееся в зоне ответственности ДКБ, отразилось в решении майской сессии 2000 г. Совета коллективной безопасности ДКБ (СКБ) в Минске о необходимости его адаптации к современным геополитическим реалиям. Координация антитеррористического взаимодействия стала одной из важнейших функций созданного в сентябре 2000 г. по инициативе Совета Безопасности РФ Комитета секретарей советов безопасности го-

сударств – участников ДКБ. В рамках ДКБ приняты Порядок координации внешнеполитической деятельности государств – участников ДКБ, Положение о Коллективных силах быстрого развертывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР), Протокол о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности. Вступление в силу этих документов продвинуло развитие правовой базы сотрудничества в рамках Договора.

Необходимость укрепления интеграционных оборонных процессов, коллективного противостояния новым вызовам и угрозам, прежде всего международному терроризму, потребовала преобразования действующих механизмов и структур сотрудничества стран ДКБ в международную региональную организацию. Такое решение было принято на юбилейной сессии СКБ в мае 2002 г. в Москве, которое, наряду с Совместным заявлением глав государств – участников ДКБ, определило основные векторы их деятельности во внешней политике и сфере безопасности, в поддержании стратегической стабильности и в урегулировании конфликтных ситуаций.

Первостепенную роль в институциональном оформлении ДКБ как международной региональной организации сыграл кишиневский саммит СНГ (октябрь 2002 г.), в ходе которого главами стран, входящих в Договор, были подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности. Политическая готовность и заинтересованность участников ДКБ в достижении качественно нового организационного и функционального уровня позволили менее чем за полгода разработать, согласовать и представить главам государств эти документы.

На сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ 28 апреля 2003 г. в Душанбе рассмотрен ряд документов, регламентирующих порядок деятельности Организации, включая Положение об органах ОДКБ, вопросы военно-технического сотрудничества и проблемы организационно-финансового характера.

При создании ОДКБ Россия и ее союзники ориентировались на укрепление региональной и международной безопасности, укрепление кооперации в борьбе с терроризмом на базе общепризнанных норм и принципов международного права при руководящей и координирующей роли ООН.

Взаимодействие государств СНГ в борьбе с международным терроризмом, другими проявлениями экстремизма, организованной преступностью, незаконными миграцией и оборотом нарко-

тиков — одно из самых востребованных направлений сотрудничества в Содружестве.

Основные документы в этой сфере — Договор о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г. и ряд Соглашений о сотрудничестве государств — участников СНГ: в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 г., в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров[1] от 30 ноября 2000 г., в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г., в борьбе с преступлениями в сфере экономики от 12 апреля 1996 г., в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г., а также Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем от 1 декабря 2000 г.

21 июня 2000 г. Совет глав государств СНГ утвердил Программу по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г., предусматривавшую сотрудничество в их предупреждении, выявлении, пресечении и расследовании в странах Содружества.

В соответствии с этой программой в июне того же года был создан Антитеррористический центр (АТЦ) СНГ, в работе которого участвует большинство стран Содружества. АТЦ — постоянный специализированный отраслевой орган государств — участников СНГ, предназначенный для координации взаимодействия их компетентных организаций в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

Сотрудничество на антитеррористическом направлении является одним из системообразующих элементов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), куда вместе с Россией входят Китай и страны СНГ: Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. На учредительном саммите ШОС в июне 2001 г. была подписана Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. На ее основе создается Региональная антитеррористическая структура ШОС (РАТС) — постоянный орган для помощи в координации работы и укреплении взаимодействия компетентных органов стран — участниц ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Функционирует «Бишкекская группа» руководителей правоохранительных органов и спецслужб стран ШОС, созданная в декабре 1999 г.

[1] Прекурсоры — вещества и их соли, используемые при производстве наркотических средств и психотропных веществ.

Значимые инструменты многостороннего сотрудничества в СНГ – Координационный совет генеральных прокуроров (1995), Совет министров внутренних дел (1996), Совет руководителей органов безопасности и специальных служб (1997), Координационный совет руководителей органов налоговых (финансовых) расследований (2000).

Сотрудничество в гуманитарной сфере

Россия последовательно выступает за активизацию взаимодействия в гуманитарной сфере: культуре, образовании, здравоохранении, обмене информацией. Этой цели служит ряд соглашений: о создании общего научно-технологического пространства; о сотрудничестве в области образования; о сотрудничестве в области культуры; о взаимодействии в ликвидации чрезвычайных ситуаций; о вывозе и ввозе культурных ценностей; в области кинематографии; о создании системы межбиблиотечного абонемента государств – участников СНГ.

Важным компонентом сотрудничества стало создание российских (славянских) университетов, которые уже функционируют в Бишкеке, Душанбе, Ереване, филиалов российских высших учебных заведений в странах Содружества.

Защита прав и интересов российских соотечественников, проживающих за рубежом, – ключевое направление внешней политики России, ибо в странах СНГ их около 20 млн человек.

Основу государственной политики поддержки соотечественников в ближнем зарубежье должны составлять: обеспечение прав человека, содействие адаптации россиян в странах их проживания, сохранение русской культуры и языка, возможности получения образования на русском языке при строгом соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела суверенных государств – партнеров по СНГ. Нужно понимать, что сотрудничество в сфере культуры – существенный элемент интеграционных усилий по сохранению исторической общности народов Содружества.

Важнейшим политическим событием стало проведение в октябре 2001 г. Конгресса российских соотечественников, в котором участвовали около 600 делегатов из всех стран СНГ, Балтии и 60 государств дальнего зарубежья. Основные принципы, цели и задачи политики нашей страны сформулированы в Концепции поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубе-

жом на современном этапе и в программе мер по ее практической реализации.

В числе главных элементов гуманитарной работы — укрепление позиций русского языка, сохранение общего образовательного пространства. Разработана федеральная целевая программа «Русский язык» на 2001—2005 гг., в рамках которой действует План мероприятий по укреплению позиций русского языка в странах СНГ. Здесь большую работу ведет супруга Президента России Л. А. Путина.

Предотвращение и урегулирование конфликтов в СНГ

Россия целенаправленно содействовала и содействует мирному урегулированию конфликтов на территории государств — участников СНГ: в Приднестровье (Молдавия), в Южной Осетии и Абхазии (Грузия), в Нагорном Карабахе (Азербайджан, Армения), в Таджикистане.

В рамках СНГ приняты акты, придающие правовую основу действиям по поддержанию мира, предотвращению и урегулированию конфликтов. В их числе Устав СНГ и ряд соглашений: о группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ) в СНГ от 20 марта 1992 г., о коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-техническому обеспечению от 24 сентября 1993 г. и Протокол к нему от 10 февраля 1995 г., о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов от 24 сентября 1993 г., о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г., а также Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств — участников СНГ от 19 января 1996 г., Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 19 января 1996 г.

Первая миротворческая операция на пространстве Содружества началась 14 июля 1992 г. в *Южной Осетии*. В соответствии с Соглашением о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта (Сочи, 24 июня 1992 г.), подписанным президентами России и Грузии Б. Н. Ельциным и Э. А. Шеварднадзе, в зону конфликта были введены Смешанные силы по поддержанию мира (ССПМ) в составе российского, грузинского и осетинского батальонов. Ведущая роль в усилиях по ликвидации последствий конфликта принадлежит Смешанной контрольной комиссии (СКК). С декабря 1992 г. в Грузии работает Миссия ОБСЕ.

16 мая 1996 г. в Москве был подписан Меморандум о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между сторонами грузино-осетинского конфликта, которые, в частности, отказались от применения силы или угрозы силой. 23 декабря 2000 г. в Тбилиси было подписано российско-грузинское межправительственное Соглашение о взаимодействии в восстановлении экономики в зоне грузино-осетинского конфликта и о возвращении беженцев.

14 мая 1994 г. в Москве при посредничестве России подписано базовое Соглашение о прекращении огня и разъединении сил в зоне *грузино-абхазского конфликта*. На основе этого документа и последующего решения Совета глав государств СНГ с июня 1994 г. в Абхазии размещены Коллективные силы по поддержанию мира (КСПМ) СНГ. Одновременно Совет Безопасности ООН учредил Миссию ООН по наблюдению в Грузии.

19 января 1996 г. Совет глав государств СНГ принял решение «О мерах по урегулированию конфликта в Абхазии, Грузия», которое ввело запрет на поставку оружия и другого военного имущества в Абхазию, а также серьезные ограничения на связи участников СНГ с абхазскими властями в торгово-экономической, финансовой, транспортной и иных областях.

В октябре 1998 г. в Афинах и в июне 1999 г. в Стамбуле прошли встречи грузинской и абхазской сторон, посвященные выработке мер доверия. По итогам третьей встречи (Ялта, март 2001 г.) принято Ялтинское заявление с обязательствами сторон о невозобновлении вооруженного конфликта и активизации мер по возвращению беженцев. Гарантами договоренностей должны выступать ООН, ОБСЕ и СНГ, а их важнейшим элементом — КСПМ. Специальным представителем Генерального секретаря ООН по Грузии во взаимодействии с «Группой друзей Генерального секретаря ООН» (Великобритания, Германия, Россия, США, Франция) в 2001 г. подготовлен проект документа о разграничении конституционных полномочий между Тбилиси и Сухуми.

6—7 марта 2003 г. в Сочи состоялись рабочие встречи президентов России и Грузии с участием абхазской стороны, где была подчеркнута необходимость конкретных шагов, направленных на решение первоочередных проблем: экономической реабилитации зоны конфликта; возвращения беженцев в условиях безопасности в Гальский район Абхазии; открытия сквозного железнодорожного сообщения Сочи — Тбилиси, модернизации каскада «Ингури-ГЭС». Президенты положительно оценили усилия

по мирному, политическому урегулированию конфликта в данном регионе, отметив роль ООН и ее Совета Безопасности.

Позиция России состоит в том, чтобы урегулирование грузино-абхазского конфликта достигалось исключительно мирными, политическими средствами на основе сохранения территориальной целостности Грузии и обеспечения прав и интересов многонационального населения Абхазии.

С 1992 г. и по сегодняшний день в поисках политического решения *нагорно-карабахского конфликта* активно участвует Минская группа ОБСЕ, в состав которой входят 12 государств Европы, в том числе Азербайджан и Армения (с 1997 г. ее Сопредседателями являются Россия, США и Франция). В мае 1994 г. при прямом содействии России в зоне конфликта был установлен режим прекращения огня.

Выдвигавшиеся Сопредседателями Минской группы в 1997–1998 гг. схемы урегулирования поочередно отвергались то армянской, то азербайджанской стороной. С 1999 г. по инициативе России совместно с другими Сопредседателями был налажен прямой диалог между Баку и Ереваном с тем, чтобы сами участники конфликта взяли на себя ответственность за нахождение взаимоприемлемых формулировок. Минская группа ОБСЕ призвана при этом быть беспристрастным посредником. Основной акцент должен делаться на строгом соблюдении режима прекращения огня в зоне противостояния и на укреплении мер доверия.

Принципиальная позиция России по Нагорному Карабаху была изложена на январской (Москва, 2000 г.) встрече глав России, Азербайджана и Армении в формате «карабахской тройки». Россия выступает против навязывания участникам конфликта каких-либо рецептов извне и исходит из того, что главная ответственность за окончательный выбор должна лежать на самих азербайджанцах и армянах. Она готова поддержать тот вариант решения проблемы, который устроит все вовлеченные стороны. Россия могла бы – в случае достижения компромиссной договоренности – быть гарантом урегулирования.

Жизнеспособным будет такое решение проблемы, которое позволит вернуть стабильность и спокойствие в Закавказье, а в постконфликтный период – сохранить исторически сложившийся там геополитический баланс сил и не приведет к превращению региона в арену международного политического и военного соперничества.

Региональные организации на пространстве СНГ

С точки зрения геополитики в СНГ можно условно выделить несколько регионов: Восточно-Европейский (Россия, Белоруссия, Молдавия и Украина), Кавказский (Россия, Азербайджан, Армения, Грузия), Центрально-Азиатский (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), Каспийский (Россия, Азербайджан, Казахстан, Туркменистан).

В этих регионах и на всем постсоветском пространстве сложился ряд межгосударственных объединений. Россия исходит из того, что это вполне вписывается в модель разноскоростной и многоуровневой интеграции. Главное, чтобы такое сотрудничество не шло вразрез с общими целями СНГ и национальными интересами членов Содружества.

Основные региональные организации на территории СНГ — Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Организация Центрально-Азиатское сотрудничество (ЦАС), ГУУАМ.

Наиболее *интегрированным объединением* участников СНГ является Союзное государство Белоруссии и России, договор об образовании которого был подписан 8 декабря 1999 г. Его предшественниками были Сообщество двух государств (договор от 2 апреля 1996 г.) и Союз Белоруссии и России (договор от 2 апреля 1997 г.).

Договор о коллективной безопасности был подписан 15 мая 1992 г. Его участниками до 1999 г. были девять государств: Россия, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. 1 ноября 1995 г. ДКБ зарегистрирован в Секретариате ООН. 2 апреля 1999 г. Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан подписали, а затем ратифицировали Протокол о продлении действия ДКБ на очередной пятилетний период. Участие в ДКБ не продлили Азербайджан, Грузия и Узбекистан.

Важнейшую роль в институциональном оформлении ДКБ как международной региональной организации сыграл кишиневский саммит СНГ (октябрь 2002 г.), в ходе которого главами государств — участников ДКБ были подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

На состоявшейся 28 апреля 2003 г. в Душанбе сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ утверждены документы, рег-

ламентирующие порядок деятельности Организации, включая Положение об органах ОДКБ, вопросы военно-технического сотрудничества и организационно-финансового характера.

18 сентября 2003 г. передачей уставных документов в ООН завершено преобразование Договора о коллективной безопасности в международную региональную организацию – ОДКБ. Ее уставными органами являются Совет коллективной безопасности (СКБ), Совет министров иностранных дел (СМИД), Совет министров обороны (СМО), Комитет секретарей советов безопасности (КССБ). Постоянно действующий рабочий орган – Секретариат ОДКБ. Генеральным секретарем ОДКБ решением СКБ был назначен Н. Н. Бордюжа.

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) создано 10 октября 2000 г. на основе Таможенного союза пятью государствами – Россией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном. Статус наблюдателя в ЕврАзЭС с 2003 г. имеют Молдавия и Украина. С декабря 2003 г. ЕврАзЭС – наблюдатель при Генеральной Ассамблее ООН.

Высший орган ЕврАзЭС – Межгосударственный Совет, заседания которого проводятся на уровне глав государств не реже одного раза в год и глав правительств – не реже двух раз в год. Постоянно действует Интеграционный Комитет в составе вице-премьеров. Задача гармонизации национального законодательства государств-членов возложена на Межпарламентскую Ассамблею. Текущую работу ЕврАзЭс обеспечивает Комиссия Постоянных представителей сторон, работающая в рамках Интеграционного Комитета. Высшее административное должностное лицо ЕврАзЭС – Генеральный секретарь. Со времени образования ЕврАзЭС им является Г. А. Рапота.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – международная организация, в состав которой вошли Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Она сформирована на базе соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, заключенных между Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией и Таджикистаном соответственно в 1996 и 1997 гг. («Шанхайская пятерка»). В январе 2001 г. Узбекистан выразил готовность стать полноправным участником «Шанхайской пятерки» на постоянной основе.

Декларация о создании ШОС подписана на встрече глав шести государств в Шанхае 15 июня 2001 г. На саммите ШОС в Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г. принята Хартия ШОС – базовый уставный документ, определяющий цели и принципы Орга-

низации, ее структуру и основные направления деятельности, а также Санкт-Петербургская Декларация. В ней заявлено, что ШОС – наследница «Шанхайской пятерки», возникшей «на основе двух новаторских для азиатского континента соглашений о мерах доверия в военной области и сокращении вооружений».

Согласно Хартии, ШОС является механизмом многопрофильного сотрудничества государств-членов в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, содействия построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка, социальному и культурному развитию посредством совместных действий на основе равноправного партнерства государств – членов ШОС.

На заседании глав государств – членов ШОС в Москве 29 мая 2003 г. был в основном завершен организационный период становления ШОС. Были утверждены документы, регламентирующие деятельность уставных органов ШОС, кандидатура первого исполнительного секретаря ШОС (Чжан Дэгуан, КНР), подписано Соглашение о порядке формирования и исполнения бюджета ШОС. Постоянно действующие органы ШОС размещены в Пекине (Секретариат) и Ташкенте (Исполнительный комитет Региональной антитеррористической структуры).

Организация Центрально-Азиатское сотрудничество (ОЦАС) образована 28 февраля 2002 г., став преемницей регионального Центрально-Азиатского экономического сообщества (ЦАЭС). В 1994 г. Казахстан, Киргизия и Узбекистан подписали Договор о создании единого экономического пространства. В 1998 г. к Договору присоединился Таджикистан, и тогда было утверждено наименование ЦАЭС. В качестве наблюдателя в ЦАЭС в 1996 г. была принята Россия, а в июле 1999 г. такой же статус получили Грузия, Турция и Украина. В декабре 2001 г. в Ташкенте состоялась встреча президентов стран-участниц, где было поддержано предложение президента Узбекистана И. А. Каримова о преобразовании ЦАЭС в организацию Центрально-Азиатское сотрудничество. 28 февраля 2002 г. на саммите ЦАЭС в Алма-Ате было заявлено об учреждении организации Центрально-Азиатское сотрудничество, подписаны соответствующий Договор и Положение о Комитете национальных координаторов.

ГУУАМ – региональное объединение Грузии, Украины, Узбекистана, Азербайджана и Молдавии. Начало этому партнерству (без Узбекистана) в рамках «неформальной консультативной структуры» ГУАМ было положено в октябре 1997 г. на встрече президен-

тов соответствующих стран, состоявшейся в Страсбурге в ходе саммита Совета Европы. В апреле 1999 г. к «четверке» присоединился Узбекистан, и объединение получило название ГУУАМ, о чем было объявлено на встрече в верхах в Вашингтоне во время юбилейного саммита НАТО. Принятая главами государств ГУУАМ Вашингтонская декларация обозначила в качестве отправной точки сотрудничества участие в процессах интеграции в европейские и евроатлантические структуры. Катализатором сближения стран ГУУАМ стали проекты международного сотрудничества в освоении углеводородных ресурсов Каспия и экспорте сырья по создаваемому транспортному коридору «Европа – Кавказ – Азия» (ТРАСЕКА).

В ходе Ялтинского саммита ГУУАМ 6–7 июля 2001 г. была подписана Хартия организации, где главными целями кооперации определены: содействие социально-экономическому развитию; укрепление и расширение торгово-экономических связей; упрочение региональной безопасности; борьба с международным терроризмом, организованной преступностью, наркобизнесом; развитие отношений в науке, культуре и вообще в гуманитарной сфере. Согласно Хартии высший орган объединения – ежегодная встреча глав государств ГУУАМ, исполнительный орган – заседание министров иностранных дел, проводимое, как правило, два раза в год, рабочий орган – Комитет национальных координаторов.

Говоря о региональной интеграции в рамках СНГ с участием России, необходимо отметить взаимодействие государств в формате *«кавказской четверки»*. Первая встреча президентов России, Азербайджана, Армении и Грузии, в которой принимали участие руководители российских республик, краев и областей Северного Кавказа, состоялась 3 июня 1996 г. в Кисловодске по инициативе России. Там была подписана Декларация «За межнациональное согласие, мир, экономическое и культурное сотрудничество на Кавказе».

В итоговом заявлении состоявшегося 31 мая 2001 г. в Минске очередного саммита «кавказской четверки» главы государств выразили согласие с тем, что главную роль в определении подходов к обеспечению безопасности и сотрудничества на Кавказе играют сами государства этого региона.

В ноябре 2001 г. в Санкт-Петербурге прошла первая встреча руководителей парламентов «кавказской четверки». Эти встречи, как и встречи президентов России, Азербайджана, Армении и Грузии, носят регулярный характер. Сотрудничество поддерживается в рамках встреч министров внутренних дел («боржомская четверка») и секретарей советов безопасности. В мае 2002 г. по инициа-

тиве президентов четырех стран в Москве в формате «кавказской четверки» прошла научно-практическая конференция «Мир и развитие на Кавказе». В ноябре 2003 г. в Москве встретились религиозные лидеры России, Азербайджана, Армении и Грузии.

В марте 2001 г. в Орле состоялась встреча секретарей советов безопасности России, Белоруссии и Украины. Начиная с марта 2002 г. подобные встречи приобрели формат *«славянской четверки»*: в них стала участвовать делегация Польши.

* * *

Объективно непреодолимых преград на пути сближения народов нет. Объединенная Европа – характерный тому пример. Очевидно, что в национальных интересах России и ее стратегических союзников в СНГ необходимо углублять интеграционные процессы в Содружестве, которое занимает половину Евразии и обладает богатейшими природными ресурсами, значительным научно-техническим потенциалом и высококвалифицированными кадрами.

Содружество Независимых Государств может и должно стать одним из ведущих мировых центров устойчивого политического, социального, экономического и научно-технического развития, зоной мира и национального согласия.

Литература

Стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств // Дипломатический вестник. – 1995. – № 10.

Содружество Независимых Государств: портрет на фоне перемен. – Минск, 1996.

Содружество Независимых Государств: десять лет спустя. – Минск, 2001.

Коротченя И. М. Экономический союз суверенных государств: стратегия и тактика становления. – СПб, 1995.

Густов В. А., Манько В. Х. Россия – СНГ: путь интеграции тернист, но заманчив. – СПб, М., 2002.

Никуличев Ю. В. Содружество Независимых Государств. – М., 2002.

Шутов А. Д. Постсоветское пространство. – М., 1999.

Постсоветская Центральная Азия. Потери и обретения / А. М. Васильев (отв. ред.). – М., 1998.

Гринберг Р. И., Косикова Л. А. Россия в СНГ: поиск новой модели экономического взаимодействия. – М., 1997.

Медведев Р. А. Почему распался Советский Союз? // Вестник аналитики. – 2002. – № 4 (10).

Назарбаев Н. А. Критическое десятилетие. – Алматы, 2003.

Содружество Независимых Государств в 2002 г. // Краткий справочник. – М., 2003.

Глава 33

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА АЗИАТСКОМ НАПРАВЛЕНИИ

В. Я. Белокреницкий, А. Д. Воскресенский

Логика азиатской внешней политики России

Азиатская составляющая внешней политики РФ (если исключить из нее рассматриваемую в учебнике отдельно политику в отношении стран Ближнего и Среднего Востока, Центральной Азии) охватывает широкий круг государств Азиатско-Тихоокеанского региона и бассейна Индийского океана. Сюда входит и та часть внешнеполитической активности России, которая обусловлена ее принадлежностью к Азии и Тихоокеанскому бассейну и проявляется прежде всего в участии в многосторонних встречах, форумах и организациях. Значение этого вектора для общего внешнеполитического курса новой России изменялось за прошедшие более чем 10 лет.

На начальном этапе, охватившем первый год, максимум полтора, ее постсоветского развития, роль азиатского направления в целом оставалась небольшой. Главным тогда считался западный вектор, в первую очередь отношения с США. Отодвинутыми в сторону оказались связи не только с весьма удаленными странами, но и контакты с непосредственными соседями по Азии — Китаем и Японией. Москва к тому же, казалось, не слишком дорожила своими позициями во внутренней Азии — в среднеазиатском регионе и Монголии, проявляя склонность к ревизии доставшихся от советского времени внешнеполитических традиций и предпочтений. Дело в том, что после распада СССР раскололась и внешнеполитическая элита России. Одна часть приняла как закономерные те изменения во внешней политике, которые должны были последовать за превращением России в демократическое государство с рыночной экономикой. В этой группе доминировали «атлантисты» по той причине, что моделью нового общественного устройства выступали развитые рыночные демократии Запада. Это было вполне естественно, так как данные страны являются лидерами мировой экономической системы и обладают привлекательным политическим устройством, которое в принципе обеспечивает право всех членов общества участвовать в управлении государством. Российские «атлантисты» не имели целостной внешнеполитической стратегии; она была ими заимствована,

хотя в сильно модифицированной форме, у внешнеполитических стратегов М. С. Горбачева. Взяв за модель западноевропейские государства и США, «атлантисты» в качестве стратегической цели поставили полноценное вступление России в «европейский дом», в котором они должны были и политически, и экономически поддержать форсированную вестернизацию нашей страны. Сделав ставку на эту стратегическую цель, «атлантисты» считали, что другие направления внешней политики должны стать второстепенными. Отношения с азиатскими, центральноазиатскими странами и в рамках СНГ рассматривались или как непосильная обуза, если не препятствие в достижении главной стратегической цели — присоединения к западному экономическому и политическому ядру мировой системы, или же как второстепенный, маргинальный вектор внешней политики. Кроме того, многие внешнеполитические советники наших государственных деятелей того периода считали, что азиатские страны — консервативные и «нерыночные», сами имеющие массу противоречий с Западом — не только не одобрят перемены в России, но могут поддержать консервативные антирыночные и антидемократические настроения части российской политической элиты. Одновременно эти эксперты возлагали большие надежды на форсированное улучшение российско-японских отношений, считая, что азиатский союзник США — Япония — может стать азиатским внешнеполитическим партнером РФ, усилить ее позиции рядом с Китаем и обеспечить прямыми инвестициями усиленное развитие нашего Дальнего Востока.

Теоретическая логика такого внешнеполитического построения была довольно хорошо продумана: мировая биполярная система состояла из двух центров (США и СССР), двух видов периферий (оболочек), группировавшихся вокруг каждого из центров (НАТО и ЕС — Варшавский Договор и «социалистический лагерь»), а также «неприсоединившихся» и «развивающихся» стран. В условиях распада биполярной системы нужно было обеспечить «присоединение» полюса, испытавшего поражение (СССР), хотя бы в усеченном виде (без союзных республик), к «победившему» полюсу. Считалось, что это выгодно не только проигравшим, но и выигравшим, так как резко усилит влияние в мировой политике оставшегося и укрупненного за счет проигравших полюса. Такое укрепление западного влияния было бы особенно очевидно в Азии, если бы удалось сформировать прочное российско-японское партнерство, даже ценой «территориальных потерь» при решении территориального вопроса этих стран. По-

скольку распад СССР произошел не путем военного поражения, а «добровольно», то не было никаких оснований ожидать, что Запад не согласится с таким стратегическим «пожеланием побежденных», тем более что в отношении разбитых военным путем Германии и Японии так и было сделано. В ряде случаев этот анализ довольно четко отражал действительность первых лет последнего десятилетия XX в., за исключением самого важного — биполярная система, самой логикой своего наличия заставлявшая поддерживать любое государство, которое могло бы усилить свой и ослабить другой полюс, перестала существовать, а на смену ей пришла весьма подвижная, переходная к новому, еще не вполне очевидному мировому порядку структура.

В российской внешней политике эта линия была персонифицирована министром иностранных дел А. В. Козыревым. Однако не следует думать, что «атлантисты»-дипломаты в отличие от «атлантистов»-политиков в тот период совсем забросили Восток. Если и. о. председателя правительства РФ Е. Т. Гайдар в программной статье назвал Россию «форпостом» демократии на Востоке, то МИД России рассматривал крупные страны Востока, прежде всего Китай, как «тыл» отношений с Западом. При Козыреве правительство Президента Б. Н. Ельцина подтвердило нормализацию советско-китайских отношений, обеспеченную еще правительством Горбачева, стремясь построить добрососедские и прагматичные отношения, которые бы дали конкретные выгоды России: стратегическую стабильность на российско-китайской границе, крупномасштабные межгосударственные торговые отношения, содействие развитию мелкого бизнеса и «челночной» торговли в РФ и КНР. Одновременно наши дипломаты резко усилили интенсивность контактов на японском направлении, в результате которого произошло заметное российско-японское стратегическое сближение.

На Западе, политически и экономически активно поддержавшем демократические перемены и экономические реформы российского общества, до сентября 2001 г. (т. е. до беспрецедентных по жестокости и цинизму террористических атак в отношении США) превалировало мнение той части внешнеполитической элиты, которая считала: Россия, слишком много унаследовавшая от советского прошлого, не едина с западным миром. Часть той элиты полагала, что Россию нужно поддержать, но первоочередной стратегической задачей является присоединение к ядру периферии советского мира, которая сама не только «рвется» к Западу, но когда-то была в его составе и готова решительно по-

рвать с советским и социалистическим прошлым. Эта периферия обладала довольно мощным лобби, прежде всего в виде восточноевропейских диаспор в западных странах. Они сумели убедить западную внешнеполитическую элиту, что в России демократические преобразования вряд ли осуществятся, и тогда Запад ждет горькое разочарование. Беспроигрышный вариант – присоединить «продвинутую» часть бывшей «советской периферии» к западному миру и продолжить политику сбалансированного расширения на Восток, а Россию нужно поддерживать только так, дабы в ней не пришли к власти коммунисты либо радикальные националисты. Преобразование самой России – дело долгое; в крайнем случае допустим и ее распад на части, «тяготеющие» к Западу и к Азии («знаменитая» концепция З. Бжезинского). Колебания американской и европейской элит в отношении России были быстро уловлены японскими деятелями, которые стали жестко требовать решения территориального вопроса как предварительного условия рассмотрения любых серьезных совместных политических и экономических проектов. Эти настроения на Западе и в Японии контрастировали с позицией китайской дипломатии, которая, несмотря на большое количество непростых моментов в связях с новой демократической Россией на раннем этапе (в частности, поддержка ГКЧП) и существенный груз прошлого, ради сохранения и развития отношений была готова на их прагматичность, включая обоюдоприемлемое решение территориального вопроса и рост экономических связей.

Таким образом, этап романтического бунта против привычных устоев во внешней политике был очень коротким (август 1991 г. – осень 1992 г.). Уже с осени 1992 г., в связи с гражданской войной в Таджикистане, стала четче проявляться другая, консервативно-реалистическая тенденция, прочно утвердившаяся к середине 1990-х гг. Азиатское направление к этому времени существенно восстановило свои позиции одного из важнейших приоритетов внешнеполитической деятельности России. Более того, оно приобрело в какой-то мере новое значение, прежде всего в связи с начавшими динамично развиваться связями с КНР.

Со второй половины 1990-х гг. изменилась российская внутриполитическая ситуация. Соответственно отечественную политическую элиту раздражали не только геополитическая слабость России, но и то чувство «оправдывающегося ожидания», с которым эта слабость стала восприниматься на Западе и в Японии. Эти новые настроения были персонифицированы Е. М. Примаковым, который, с одной стороны, сразу же поддержал правитель-

ство Ельцина, а с другой — всегда выражал умеренно консервативные и одновременно прагматичные настроения российской элиты. Соответственно с их ростом министр иностранных дел Примаков стал председателем правительства РФ, а восточная составляющая внешней политики нашей страны заняла место полноправного дополнения и даже противовеса западному, атлантическому направлению. В какой-то период можно даже было говорить о смещении акцентов в геополитической ориентации Москвы в сторону АТР, не столько, впрочем, в ущерб европейско-американскому, сколько ближневосточному направлению, которое в предшествующий исторический период (1960—1980-е гг.) приковывало относительно большее внимание отечественной дипломатии.

Парадоксально, но решение России и Запада повернуться «лицом друг к другу», связанное с глобальной борьбой с международным терроризмом, в новом внешнеполитическом контексте не делает менее актуальным азиатское направление российской внешней политики. Сегодня стало очевидно, что основные угрозы безопасности России вырисовываются в Азии — ныне это Закавказье и афганская часть Центральной Азии, но, по-видимому, в будущем будут связаны не только с этими азиатскими регионами. Однако есть и другой аспект важности азиатского вектора внешней политики России в новом международном контексте: успехи и поражения отечественной внешней политики на западном направлении по вопросам расширения ЕС и образования единого европейского экономического пространства при участии России, взаимодействия с растущим НАТО, места РФ в мировой хозяйственной системе после ее вступления в ВТО, а также развертывания национальной противоракетной обороны (НПРО) США будут напрямую связаны с успехами и поражениями отечественной дипломатии на Востоке, прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) и особенно в Северо-Восточной Азии. В основном это коснется возможностей России развернуть реальное взаимовыгодное экономическое взаимодействие с Китаем и Индией для обеспечения сбыта нашему машиностроению, неконкурентоспособному на американском и европейском рынках, совершить энергетический и транспортный прорыв в Северо-Восточной Азии, что может превратить РФ в реальный геополитический мост «Запад — Восток», дать значимые политические и экономические дивиденды, повысив внешнеполитический статус страны, а главное — найти свое экономическое место в АТР как самом динамично развивающемся регионе мира, на

рынках которого уже давно прочно закрепляются Европа, США и другие государства.

В целом в Азии отечественная внешняя политика должна прежде всего пытаться обеспечивать безопасность границ, стабильность в конфликтных зонах, особенно там, где они непосредственно примыкают к границам России, расширять экономическое сотрудничество со всеми азиатскими государствами, невзирая на их идеологические пристрастия, но только если это будет способствовать модернизации нашей экономики. В целом в перспективе она могла бы исходить прежде всего из решения двух важнейших задач: сохранение и развитие российских позиций в Азии (прежде всего на дальневосточном направлении и в Китае), обеспечивающее модернизацию экономики и форсированное развитие отечественного Дальнего Востока, и стабилизацию центральноазиатского «подбрюшья» РФ путем установления многомерных тесных отношений с «исламским миром» вместе с США, Европой и Китаем. При этом сегодня единственным очевидным критерием успешности внешнеполитической стратегии является ее итоговая экономическая эффективность.

Развитие ситуации в мире показывает, что с конца XX в. для России восточный, точнее, дальневосточный азимут внешней политики на перспективу останется не менее важным, чем евроатлантический. «Вступать в Европу», не обеспечив себе прочный азиатский тыл (или поставив его под сомнение), с точки зрения геополитики и экономики вряд ли будет мудрым решением. Именно поэтому новая сбалансированная многовекторная внешняя политика России, нацеленная на построение тесных связей с Западом, при понимании приоритетности также отношений с неформальным лидером азиатского мира — Китаем, является единственным предохранителем от ухудшения международной обстановки.

Субрегиональные направления азиатской внешней политики

В азиатском «блоке» выделяются несколько регионально-страновых сегментов — Северо-Восточная, Юго-Восточная и Южная Азия. Первый из них, безусловно, является наиболее крупным и значимым, а основными партнерами России в его рамках выступают Япония и Китай.

Российско-японские отношения прошли ряд стадий в своем развитии. Новые руководители внешней политики РФ первона-

чально придавали на азиатском направлении явно приоритетное значение связям с Японией, исходя из того, что она относится к числу экономически наиболее развитых стран, союзников США, является членом «семерки». К тому же последнее правительство СССР добилось некоторых существенных сдвигов, вполне укладывавшихся в логику новой внешней политики. В ходе визита Горбачева в Японию весной 1991 г. стороны договорились о дальнейшем продвижении к решению спора о принадлежности островов Малой Курильской гряды[1] и подписанию мирного договора, который должен поставить точку в процессе международно-правового урегулирования ситуации, сложившейся после окончания Второй мировой войны. Тогда же выявились основные направления разностороннего экономического сотрудничества. Однако японская сторона, по общему мнению, не проявила готовности решать территориальный и экономический вопрос в комплексе. Намечавшийся на сентябрь 1992 г. визит в Японию Президента Ельцина был неожиданно отложен и состоялся только спустя год, в октябре 1993 г. В принятой тогда Токийской декларации закреплялись не совпадающие позиции сторон по территориальному вопросу, хотя выражались пожелания по дальнейшему его обсуждению. Вместе с тем объем торговли между двумя странами оставался довольно большим. В 1995 г. он достиг своего максимума в 6 млрд долл.

В 1997—1998 гг. наблюдается резкая интенсификация двусторонних контактов на высшем уровне. Сначала премьер-министр Р. Хасимото приезжает в Красноярск для встречи «без галстуков» с Президентом Ельциным, затем проходит такая же встреча двух лидеров в японском городе Кавана. Японская сторона предлагает поспешить с решением спорных вопросов и подписать мирный договор до окончания XX в. Однако интенсивные контакты и доверительные беседы не привели к прорыву, натолкнувшись помимо разногласий по сути территориальных вопросов на трудности, связанные с двойным внутриполитическим кризисом, — в России и Японии. Официальный визит нового премьера К. Обути в Москву в ноябре 1998 г. (первый после 25 лет перерыва) не принес существенных результатов.

[1] Речь идет о южнокурильских островах Итуруп, Кунашир, Шикотан и островной группе Хабомаи, расположенных к северу от японского о. Хоккайдо. Принадлежность занятых советскими войсками в августе-сентябре 1945 г. островов оспаривается японской стороной и служит юридическим препятствием для подписания мирного договора между двумя странами.

Торгово-экономические взаимосвязи развивались в дальнейшем вяло. Объем торговли имел тенденцию к сокращению, особенно сильному в 2002 г. (до 4 млрд долл.). Между тем возможности для сотрудничества двух стран представляются наибольшими именно в экономической сфере. Япония остро нуждается в диверсификации источников получения энергетического сырья. Прогнозируемый рост энергопотребления японской экономики, высокоразвитой и массивной, превышающей по размерам китайскую (при измерении национального дохода на основе обменного курса валют), может усилить зависимость Японии от ближневосточной нефти. Разработка нефтегазовых месторождений Восточной Сибири (Ангарское нефтяное и Ковыктинское газоконденсатное месторождения) и Приморья, прежде всего Сахалинского шельфа, поставки российского углеводородного сырья в Японию могли бы во многом решить проблему поиска ею альтернативных источников энергетического сырья.

При небольших размерах текущих торговых операций, по которым Россия имеет значительное положительное сальдо, сотрудничество в кредитно-финансовой сфере, обращенное в будущее, вселяет определенные надежды. Японское правительство выделило около 6 млрд долл. на государственное страхование торговли с РФ, открытие крупного несвязанного кредита в японских иенах и финансирование различных инвестиционных программ. Налажена ритмичная работа российско-японской межправительственной комиссии по торгово-экономическим вопросам, учрежденной еще в 1994 г. Осенью 2002 г. в Москве во время визита министра иностранных дел Японии г-жи Ё. Кавагути состоялось ее шестое заседание.

В 2000—2002 гг. вновь заметно возросла интенсивность двусторонних связей на высшем уровне. В апреле 2000 г. Президент В. В. Путин провел встречу с премьер-министром Японии Ё. Мори в Санкт-Петербурге, а в сентябре того же года нанес в Страну восходящего солнца официальный визит. Весной следующего года состоялась его рабочая встреча с японским премьером в Иркутске. В итоговом Иркутском заявлении подтверждалось обоюдное понимание стратегического значения двусторонних отношений. Вскоре после этого смена правительства в Японии вызвала некоторую паузу в контактах на высшем уровне, но можно утверждать, что она не поколебала глубокой заинтересованности сторон в развитии всестороннего и широкого взаимодействия. Это обстоятельство убедительно продемонстрировал официальный визит в РФ в январе 2003 г. премьер-министра

Японии Д. Коидзуми. После переговоров Коидзуми с Президентом Путиным стороны подписали «Совместный план действий», намечающий, в частности, пути сотрудничества в совместной разработке нефтегазовых ресурсов России и их доставки к портам Тихого океана.

Отношения между Россией и Китаем проделали значительный путь. Стартовав с низкой отметки, унаследованной от периода конфронтации 1960—1980-х гг., они вышли на уровень тесного разностороннего стратегического партнерства. Основу прогресса заложили договоренности, достигнутые на последнем этапе существования СССР. В ходе визита Президента Горбачева в Пекин в мае 1989 г. стороны парафировали, а через два года в Москве во время визита председателя КНР Цзян Цзэминя подписали соглашение о делимитации основной части границы. В ходе двух этих встреч обозначились контуры дальнейшего взаимодействия. После паузы, вызванной последствиями неудачного путча в Москве (Пекин поддержал ГКЧП) и проявленной КНР настороженностью в связи с первыми внешнеполитическими шагами нового российского руководства, отношения стали стабильно развиваться. Уже в декабре 1992 г. Ельцин нанес официальный визит в КНР, где было принято совместное заявление об основах взаимоотношений. Тогда же началось активное военно-техническое сотрудничество двух стран. В ходе ответного посещения России в сентябре 1994 г. Цзян Цзэминь назвал двусторонние связи «конструктивным партнерством».

Однако наиболее заметный прорыв был сделан позднее, начиная с 1996 г., когда в ходе очередного саммита в Пекине стороны приняли совместное заявление, в котором объявили о стремлении к построению «стратегического партнерства», основанного на равенстве и доверии и направленного на углубление взаимодействия в XXI в. Главным его результатом стало практическое решение долгое время осложнявших взаимные связи пограничных проблем — принадлежности ряда островов и судоходства по разделяющим два государства рекам. На базе двух соглашений о делимитации границы стороны к 1998 г. пришли к согласованию позиций по демаркации восточного ее сектора протяженностью около 4200 км и западного сектора длиной в 54 км. Осталась неурегулированной судьба лишь трех островов на реках Амур и Аргунь.

Не менее существенно согласие, к которому пришли стороны по главным проблемам мировой политики. Россия и Китай заняли сходные или близкие позиции по всем основным международным вопросам, в том числе по косовскому кризису 1999 г., кон-

статировали общее понимание содержания нынешнего этапа международных отношений как движения к многополярному миру, недопущения диктата и доминирования одной державы, одного полюса силы и влияния.

Крупные результаты принес визит Цзян Цзэминя в Москву в июле 2001 г. Стороны подписали полномасштабный Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве, рассчитанный на 20 лет. Они условились о продолжении консультаций для нахождения взаимоприемлемого решения судьбы спорных островов, остающихся под юрисдикцией РФ. В ходе официального посещения Китая Путиным в конце 2002 г. отмечался существенный прогресс, достигнутый двумя государствами в различных областях двусторонних отношений. Самые заметные сдвиги наблюдались за последние годы в торговле, экономическом взаимодействии и в сфере военно-технических связей.

Взаимная торговля на первых порах была неустойчивой. На показателях товарооборота сказывались трудности учета российского импорта, вследствие того что значительную его часть обеспечивал неорганизованный бизнес торговцев-«челноков». По мере насыщения отечественного рынка значение мелкооптового ввоза падало, хотя, по оценкам официальных лиц КНР, он до сих пор остается весьма значительным — примерно 10 млрд долл. в год. Между тем регистрируемый товарооборот вплоть до 1999 г. не превышал 6—8 млрд долл. и лишь в последующие годы произошел заметный рывок. В 2001 г. объем торговли приблизился к 11 млрд долл., а в 2002 г. превзошел эту отметку. Российский экспорт при этом стабильно превышал китайский, и положительное торговое сальдо РФ за 1992—2001 гг. составило более 26 млрд долл. В 2003 г. объем товарооборота между Россией и Китаем достиг 15,7 млрд долл. США, при этом положительное сальдо России составило 3,7 млрд долл.

В то время как обороты взаимной торговли в начале XXI в. вышли на новые рубежи (не достигшие, впрочем, провозглашенных в 1997 г. целей подняться до 20 млрд долл.), в экономическом сотрудничестве рывок еще не произошел. Китайские инвестиции в российскую экономику не превышают 300 млн долл., уступая особенно сильно японским, если учитывать портфельные и ассоциированные формы японских вложений. Фактические российские инвестиции находятся на соответствующем китайскому уровне, но с учетом контрактных обязательств приближаются к 700 млн долл.

Россия оказывает Китаю содействие в области ядерной энергетики — сооружении атомной электростанции в провинции

Цзянсу и разработке урановых рудников, а также в сфере электроэнергетики (выполняются контракты на поставку 16 энергоблоков для семи ТЭС). Наиболее перспективным представляется сотрудничество в разработке нефтегазовых месторождений Сибири и Дальнего Востока и прокладке трубопроводов для снабжения энергетическим сырьем северо-восточных провинций КНР. Рамочное соглашение о намерениях поставки природного газа с Ковыктинского месторождения близ Иркутска через Монголию в Китай было подписано высшими должностными лицами двух стран еще в 1997 г. Однако цена проекта (приблизительно 10 млрд долл.) усложняет привлечение финансовых средств. Наиболее реальными участниками консорциума по реализации амбициозных энергетических проектов были бы Япония и Республика Корея, однако обе эти страны заинтересованы в комплексном решении проблемы доставки российского энергетического сырья не только в Китай, но и к ним.

Несмотря на эти сложности, взаимодействие в области энергетики продвигается вперед. Планируется строительство нефтепровода «Россия — Китай». «Газпром» совместно с компанией «Ройял Датч Шелл» выиграл тендер на прокладку газопровода из западных районов Китая в Шанхай.

Весьма успешно развивается сотрудничество в военно-технической области. КНР стала ведущим покупателем российского вооружения. В тяжелый для экономики РФ переходный период (с 1992 по 1997 гг.) Пекин приобрел оружия на сумму приблизительно в 6 млрд долл. (в среднем около 1 млрд в год). Среди произведенных Китаем в те годы закупок — семь транспортных самолетов ИЛ-76 М, восемь вертолетов КА-27 ПЛ, 50 многоцелевых истребителей СУ-27 СК и СУ-27 УБК, четыре подлодки класса «Кило» проекта 877 ЭКМ, два эсминца класса «Современный» проекта 956 Э. Кроме того, в 1996 г. был заключен контракт на постройку 200 истребителей СУ-27 СК на заводе в китайском городе Шеньян.

С 1999 г. начинается новая волна закупок военно-воздушной техники, связанная с приобретением истребителей нового класса СУ-30. За последние годы заключены контракты на поставку двух партий (38—40 единиц каждая) самолетов СУ-30 МКК. Весьма важным элементом российско-китайского ВТС стала также передача отдельных подсистем и агрегатов для использования в национальных китайских проектах. Речь идет в первую очередь о бортовых радарах и современных авиационных двигателях. В 2002 г. заключен контракт на поставки Китаю второй партии

эсминцев, которая включает два корабля усовершенствованного проекта 956 ЭМ, и восемь дизель-электрических подлодок проекта 636. Общая стоимость контрактов составляет около 3 млрд долл.

Отдельно следует упомянуть поставки российской техники для китайских ПВО. В 1992–1999 гг. КНР получила зенитные ракетные системы средней дальности действия С-300 ПМУ и малой дальности «Тор-М1». В дополнение к двум выполненным контрактам стороны в 2001 г. подписали еще один на поставку С-300 в КНР.

Российско-китайские взаимосвязи за рассматриваемый период, без сомнения, приобрели устойчивый и обоюдовыгодный характер. Летом 2002 г. в Шанхае состоялась очередная ежегодная встреча премьер-министров двух стран, регулярно проходящая с 1996 г. Почти во всех областях сотрудничества действуют межправительственные, межведомственные и межрегиональные комиссии.

Отношения России с Южной и Северной Кореей и Монголией эволюционировали от первоначального, радикально-романтического типа к прагматике. Дисбаланс в сторону Северной Кореи, наблюдавшийся в советский период, сменился на противоположный с рубежа 1980–1990-х гг. Вслед за признанием Республики Корея в 1990 г. Москва сделала акцент на развитии сотрудничества с ней, прежде всего в экономической области. Еще в 1991 г. Сеул предоставил крупные кредиты, стимулировавшие взаимную торговлю. Вслед за официальным визитом Ельцина в Республику Корея в 1992 г. последовало ответное посещение РФ корейским президентом Ким Ен Самом. Однако надежды на планомерное и глубокое взаимодействие деловых кругов двух стран в полной мере не оправдались. Взаимная торговля к 1997 г. достигла пика в 3,3 млрд долл. и в последующем оставалась на уровне 2–3 млрд долл. Определенный толчок развитию двусторонних связей дали инициативы президента Ким Дэ Джуна, который посетил РФ с официальным визитом в 1999 г. В ходе ответного визита В. В. Путина в Сеул в феврале 2001 г. стороны констатировали наличие прогресса в различных областях, не исключая военно-техническую. Однако возможности взаимовыгодной экономической кооперации, в частности в энергетике, еще ждут своей реализации.

В то же время сложившаяся в начале 1990-х гг. односторонняя ориентация на Южную Корею неблагоприятно отразилась на участии России в решении значимых для ее национальных инте-

ресов проблем Корейского полуострова. В 1994 г. она оказалась сторонним наблюдателем процесса заключения договоренности между КНДР и США о прекращении КНДР военной ядерной программы в обмен на помощь ей в развитии атомной энергетики. В 1996 г. РФ не пригласили для участия в переговорах по новому мирному урегулированию на полуострове (вместо соглашений о перемирии 1953 г.), в которых участвовали США, КНР и два корейских государства.

Не случайно поэтому с середины 1990-х гг. Россия предприняла усилия по возобновлению прерванных контактов с КНДР. Туда направляется специальный представитель Президента РФ и делегация Госдумы во главе с ее спикером. Результаты этих усилий сказались лишь спустя несколько лет. В феврале 2000 г. состоялся официальный визит министра иностранных дел России И. С. Иванова в Северную Корею, в ходе которого был подписан новый Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве взамен договора 1961 г. о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи.

Летом того же года КНДР посетил Президент В. В. Путин, который после переговоров с ее лидером Ким Чен Иром заявил о готовности Пхеньяна отказаться на определенных условиях от дальнейших работ по созданию ракет дальнего радиуса действий (испытание такой ракеты, произведенное в 1998 г., вызвало нервную реакцию в мире). Через год лидер Северной Кореи нанес ответный визит, совершив путешествие в Москву по железной дороге, а летом 2002 г. посетил Приморский край.

Несмотря на то что России удалось разморозить отношения с КНДР, последние находятся на низком уровне (торговый оборот едва превышает 100 млн долл.). Главная причина этого – в политике Пхеньяна, который оставляет страну закрытой для мира и нередко прибегает к явному шантажу, угрожая широким возобновлением своей военной ядерной программы.

Российская сторона на протяжении ряда последних лет пыталась убедить Пхеньян отказаться от намерения возобновить ядерную программу, прерванную по соглашению с США в 1994 г., а также присоединиться к Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Несмотря на эти усилия, КНДР осенью 2002 г. объявила, что выходит из соглашения 1994 г., вновь запускает ранее остановленный ядерный реактор мощностью в 5 МВт и установку по переработке ядерного топлива, а также приступает к сооружению двух более крупных реакторов.

В декабре 2002 г. из страны были высланы сотрудники МАГАТЭ, наблюдавшие за выполнением взятых Пхеньяном на себя обязательств, и демонтированы их мониторинговые телекамеры. В начале 2003 г. КНДР объявила о намерении выйти из Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), случай пока единственный в своем роде, объясняя это необходимостью создания «сил ядерного сдерживания». Планы Пхеньяна встревожили мировую общественность. Серьезность ситуации объясняется тем, что, несмотря на закрытость северокорейского общества и секретность проводимых исследований в ядерной и ракетной областях, у экспертов нет сомнений, что КНДР уже обладает возможностями (запасами оружейного плутония) для производства ограниченного числа, порядка двух — шести, ядерных боезарядов. Кроме того, известно, что Пхеньян располагает баллистическими ракетами. В 1998 г. КНДР произвела запуск трехступенчатой ракеты с целью вывода на околоземную орбиту своего спутника. Хотя попытка вывести спутник была не вполне успешной, ракета пролетела над Японией, вызвав там большое беспокойство.

Надо сказать, что стремление американской администрации решить вопрос в одиночку окончилось неудачей. Пхеньян требует от Вашингтона подписать формальное соглашение о ненападении. США, полагая, что власти Северной Кореи нарушают свои обещания, в частности те, что были даны в 1994 г., отказываются пойти на это. Пхеньян со своей стороны обвиняет Вашингтон в нарушении его обязательств по тому же соглашению. Кроме того, КНДР хочет получить гарантии, что в ответ на отказ от ядерной программы, которая позволила бы решить энергетические проблемы страны, США предоставят ей экономическую помощь (мазут и продовольствие).

Убедившись в безрезультатности односторонних действий, Вашингтон согласился с предложением начать многосторонний процесс выработки приемлемых условий для решения проблемы. 27—29 августа 2003 г. в Пекине прошли шестисторонние переговоры с участием дипломатических представителей двух корейских государств, Китая, Японии, России и США. Встреча не привела к каким-либо конкретным договоренностям, но показала намерение мировых и региональных держав искать согласованные пути выхода из тупика. Стороны договорились о продолжении переговоров в том же составе. Официальная Москва выразила удовлетворение началом переговорного процесса, подчеркнув стремление содействовать установлению безъядерного статуса

Корейского полуострова, стабильной и равной безопасности всех государств региона Северо-Восточной Азии и условий для их нормального экономического и социального развития.

В плане *политики России в АТР и странах Юго-Восточной Азии* середина 1990-х гг. знаменательна серьезной активизацией ее усилий по развитию многостороннего сотрудничества с сообществом стран Восточной Азии и Тихого океана. Начало, впрочем, было положено еще в 1992 г., когда РФ участвовала в ежегодной конференции АСЕАН (Ассоциации стран Юго-Восточной Азии) с государствами — партнерами по диалогу. Через два года представители России присутствовали на Региональном форуме АСЕАН по безопасности (АРФ). Но главный прорыв обеспечило присоединение России к организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Последняя образовалась в 1989 г. как неформальная группа для обсуждения проблем экономического взаимодействия и устранения препятствий для торговли. В этот форум, наряду с Японией и Китаем, вошли США и Канада; и он приобрел черты весьма авторитетного органа международной политики, в чем-то напоминающего появившуюся в 1974 г. «большую семерку». После 1996 г. сложились благоприятные условия для приема России в АТЭС. Ее кандидатуру поддержали руководители Японии, КНР и США. Решение о приглашении Москвы было сделано на встрече в Ванкувере в 1997 г., а с саммита в Куала-Лумпуре в 1998 г. она регулярно участвует в ежегодных форумах АТЭС.

Несмотря на активизацию дипломатических усилий, значительный сдвиг в торговле со странами региона, к сожалению, не произошел. Наиболее перспективны здесь связи с государствами АСЕАН. Эта организация, первоначально состоявшая из шести членов (Таиланд, Малайзия, Сингапур, Индонезия, Бруней и Филиппины), с 1995 г. расширилась за счет Вьетнама, Лаоса, Мьянмы и Камбоджи. Оставаясь наиболее плотным в торгово-экономическом отношении ядром АТР, объединение государств Юго-Восточной Азии приобрело и относительно самостоятельное международно-политическое значение. Пик торговли России со странами АСЕАН пришелся на середину 1990-х гг., когда он достиг почти 4,5 млрд долл. В дальнейшем, главным образом под влиянием финансово-экономического кризиса 1997—1998 гг. и не преодоленных в полной мере его последствий, совокупный торговый оборот РФ с ЮВА сократился до 2—2,5 млрд долл.

Самые специфические и значительные на этом направлении — связи РФ с социалистическим Вьетнамом. В начале 1990-х гг. они переживали кризис, вызванный вышеупомянутыми изменениями во внешнеполитическом курсе Москвы. Но уже в 1994 г. контакты оживились, и в ходе визита в Москву премьер-министра СРВ был подписан договор об основах дружественных отношений. В начале 2001 г. Ханой с официальным визитом посетил Президент В. В. Путин, и там была подписана двусторонняя декларация о стратегическом партнерстве.

Вьетнам остается одной из немногих стран Азии, где у России имеются существенные капиталовложения. Даже без учета совместного предприятия по разведке и добыче нефти («Вьетсовпетро») они составляют порядка 1,5 млрд долл. При нашем содействии во Вьетнаме построено около 300 предприятий, в том числе крупнейший в ЮВА гидроузел «Хоабинь» (мощностью в 1920 МВт). Добыча сырой нефти вышеназванным СП составляет 13 млн тонн в год. Совместно с Россией ведется строительство нефтеперерабатывающего завода мощностью в 6,5 млн тонн.

Вместе с тем военно-техническое сотрудничество с Вьетнамом продолжает свертываться. С июля 2002 г. Россия перестала пользоваться военно-морской базой в Камрани.

В середине 1990-х гг. появились шансы на продвижение российской военной техники в ЮВА. Знаковым представлялось приобретение в 1995 г. Малайзией 18 самолетов МИГ-29 на сумму более 500 млн долл. Активизировались переговоры о поставках современного вооружения также с Индонезией, Таиландом и Филиппинами. Однако упомянутый выше финансовый кризис помешал выполнить намеченные программы. Сказалась и жесткая конкуренция со стороны стран Запада — традиционных поставщиков военной техники в регион. Только в августе 2003 г. в ходе визита Президента РФ В. В. Путина в Малайзию удалось добиться прорыва в военно-техническом сотрудничестве с этой страной. Был подписан контракт о поставке в Малайзию российских истребителей СУ-30 МКМ на сумму около 1 млрд долл.

Переходя к южноазиатскому направлению, необходимо отметить, что главными здесь являются связи с Индией.

Российско-индийские отношения отличаются заметной позитивной динамикой. В немалой мере она объясняется кризисом в двусторонних связях в последние годы СССР и на начальном этапе истории России. Помимо потрясений на советском пространстве, его вызвал финансово-экономический спад в Индии начала 1990-х гг. Определенное влияние оказала и отмеченная

выше попытка ревизии некоторых параметров внешней политики Москвы в центре Азии, кратковременный несбалансированный крен в сторону вечного соперника Индии — Пакистана. Россия, впрочем, не собиралась отказываться от ценного наследства советского периода. В начале 1993 г. Президент Ельцин нанес официальный визит в Индию, где подписал Договор о дружбе и сотрудничестве на 20 лет. После еще одного охлаждения, вызванного отказом Москвы летом 1993 г. поставить Дели криогенные двигатели из-за угрозы нарушить международные обязательства по нераспространению ракетных технологий, двусторонние связи вступили в восходящую фазу.

В середине 1994 г. в ходе посещения Москвы премьер-министром Индии Н. Рао стороны подписали декларацию о защите интересов многонациональных государств и программу сотрудничества до 2000 г. Все это заложило основу для российско-индийского сотрудничества в различных областях. К этому времени была также успешно разрешена проблема индийского долга, эквивалентного 10 млрд долл., и Дели стал регулярно погашать его поставками товаров. Торговый оборот тем не менее оставался скромным по объему, достигнув максимума в несколько более 2 млрд долл. в 1995—1996 гг.

Со второй трети 1990-х гг. крупные размеры вновь приобрело военно-техническое сотрудничество. Россия поставила Индии 46 истребителей МиГ-21 и МиГ-29 СИ. К 1997 г. завершилась программа сборки по контракту 1983 г. 165 самолетов МиГ-27 М. Для их оснащения Москва к тому сроку поставила более 200 ракет класса «воздух — воздух» из общего числа в 2000, которые согласилась продать. Для пополнения военно-морских сил Индия закупила две современные российские подлодки класса «Кило», а также ракетные комплексы и радары для оснащения боевых судов. Индийские закупки включали также российские гаубицы, системы ракетно-залпового огня и ракеты к ним, танки и бронетранспортеры. В результате индийские вооруженные силы, как и раньше, примерно на 60—70% оснащены оружием российского производства.

С конца 1990-х гг. Россия и Индия предприняли новые шаги навстречу друг другу. Знаменательным был визит в Дели в декабре 1998 г. председателя российского правительства Е. М. Примакова. Его предположение о геополитическом «треугольнике Россия — Индия — Китай» наделало много шума и подготовило почву для придания российско-индийским связям свойств стратегического партнерства. Двусторонняя декларация об их уста-

новлении и еще 18 соглашений о сотрудничестве в различных областях были подписаны в ходе визита в Индию Президента В. В. Путина в октябре 2000 г. Об устойчивом характере контактов на высшем уровне свидетельствует практика регулярного (раз в год) обмена визитами — осенью 2001 г. в России побывал индийский премьер А. Б. Ваджпаи, а в конце 2002 г. состоялся второй индийский визит В. В. Путина. В ноябре 2003 г. Москву посетил с официальным визитом индийский премьер А. Б. Ваджпаи. Были подписаны: Декларация о глобальных вызовах и угрозах международной безопасности и стабильности, Меморандум о взаимопонимании между Банком внешней торговли Российской Федерации и индийской Корпорацией гарантирования экспортных кредитов; Протокол о научном сотрудничестве между Российской академией наук и Департаментом науки и технологий правительства Республики Индия; Соглашение о научном сотрудничестве и обмене учеными между Российской академией наук и Индийской национальной академией наук и др.

Несмотря на сохранение на довольно низком уровне торгового оборота между двумя странами (1,4 млрд долл. в 2001—2002 гг.), перспективы взаимодействия в экономической, научно- и военно-технической областях представляются весьма благоприятными. Программа военно-технического сотрудничества, рассчитанная до 2000 г., была в основном выполнена, и стороны приступили к осуществлению новой до 2010 г. При этом объем сотрудничества, составляющий на протяжении последнего периода около 1,5 млрд долл. в год, служит весомым дополнением к торговому обороту.

Среди проектов в рамках новой программы надо выделить закупку Индией 300 новейших танков Т-90 С. Примерно 130 из них уже поставлены в готовом виде, остальные собираются по российской лицензии. Другой лицензионный контракт касается ВВС и состоит в изготовлении Индией 140 многофункциональных истребителей СУ-30 МКИ. Стоимость только двух этих соглашений превышает 4 млрд долл. Помимо того, на российских верфях строятся три современных фрегата для Индии и осуществляются крупные текущие поставки различной военной техники. Практически закончены переговоры по авианесущему крейсеру «Адмирал Горшков» (индийцы готовы потратить около 2 млрд долл. на его ремонт и боевое оснащение). Стороны договариваются об аренде Индией одной-двух российских атомных подлодок.

На новый уровень в последнее время вышла кооперация ВПК двух государств. Символом успеха здесь служит совместная разработка сверхзвуковой крылатой ракеты «Брамос» (от названий рек Брахмапутра и Москва). Ракета, оснащенная системой самонаведения, представляет собой исключительно мощное оружие, предназначенное для уничтожения любых надводных и ряда наземных целей. Россия и Индия, кроме того, договорились вместе создавать многофункциональный транспортный самолет ИЛ-214.

Примыкает к этим работам взаимодействие в научно-технической сфере. В рамках регулирующей его программы, подписанной в 1994 г. и продленной в 2000 г., осуществлены примерно 200 проектов и выполняются около 150. Особо нужно выделить совместные усилия в компьютерной области (в Москве действует центр, оснащенный индийским суперкомпьютером «Парам-10000»), а также в медицине и биотехнологиях.

Среди объектов расширяющегося экономического взаимодействия главным можно считать содействие России в сооружении мощной (2 тыс. МВт) атомной электростанции «Куданкулам» на юге Индии, а также сотрудничество в нефтегазовой отрасли. Если участие «Газпрома» в разработке газовых месторождений на шельфе Бенгальского залива укладывается в традиционные представления о взаимопомощи, то аналогичный вклад индийской государственной компании в освоение нефтегазового месторождения «Сахалин-1» свидетельствует о новом явлении — крупных инвестициях (1,7 млрд долл.) Индии в российскую экономику. Перспективно, вероятно, и другое новшество — сотрудничество фирм двух стран в торговле необработанными алмазами и драгоценными металлами.

Важное значение имеет проект сооружения транспортного коридора «Север — Юг». Речь идет о трехстороннем (вместе с Ираном) соглашении о создании транспортного коридора, соединяющего Белое море с Индийским океаном через Волгу, Каспий и Персидский залив, с использованием железных дорог, речных и морских судов.

Одной из плодотворных сфер взаимных действий остается политико-дипломатическая активность по глобальным и региональным вопросам. Заметная общность позиций России и Индии, а также, как отмечалось выше, Китая проявляется в видении современного мира как многополярного, в отстаивании приоритетной роли ООН при решении международных проблем, таких как косовский кризис или вопрос об Ираке. Большое значение имеет для Дели поддержка Москвой его стремления занять место

постоянного члена СБ ООН. Сбой, произошедший в отношениях между двумя странами в связи с испытаниями Индией ядерных устройств в 1998 г., не имел глубокий характер. Выразив несогласие с Дели, Москва отказалась поддержать политику экономических санкций в отношении Индии.

Близкими оказались позиции двух стран после трагедии 11 сентября 2001 г. Осудив террористическую акцию против США, два государства поддержали военные действия, направленные против режима талибов в Афганистане, а также международные программы восстановления мира и экономики в этой стране. Вместе с тем они оказались в сходном положении далеко не полностью вовлеченных в международные программы и вынуждены искать пути для самостоятельных действий по афганскому возрождению.

Для Индии афганское направление первостепенно из-за напряженных, а временами исключительно острых отношений с соседом по южноазиатскому региону – Пакистаном. Последний долгое время поддерживал талибский режим в Афганистане, одновременно оказывая разностороннюю помощь сепаратистам, действующим в индийском штате Джамму и Кашмир. После терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне Пакистан изменил политику на диаметрально противоположную и поддержал действия США и их союзников против талибов. В то же время он продолжал выражать сочувствие и поддержку антииндийским силам в Кашмире. Россия традиционно поддерживала политику Индии в застарелом кашмирском споре, а с тех пор как борьба за самоопределение осложнилась там фактором исламского радикализма и массового терроризма, она делает это с еще большей определенностью и энергией.

Российско-пакистанские связи в 1990–2000-х гг. отличались невысоким уровнем развития. Торговый оборот в последние годы не превышал 100 млн долл., а сотрудничество в различных областях не выходило, как правило, за рамки деклараций о намерениях. Вместе с тем Пакистан, ставший, как и Индия, фактически ядерной державой в 1998 г., неоднократно проявлял стремление к улучшению взаимоотношений. Знаменательным в этом смысле был официальный визит в РФ президента Пакистана П. Мушаррафа в феврале 2003 г. Стороны договорились о необходимости принятия мер по расширению взаимной торговли и экономического сотрудничества, а также усилению взаимодействия по региональным и международно-политическим вопросам.

Россию волнует проблема сохранения стабильности и безопасности в Южной и Центральной Азии, и она сумела использовать кредит доверия, имеющийся у нее в Индии и Пакистане, чтобы содействовать ликвидации кризиса в отношениях между ними в мае-июне 2002 г. Это было сделано во время первой встречи на высшем уровне стран — участниц Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), которая состоялась в Алма-Ате, на родине инициатора нового регионального форума президента Казахстана Н. А. Назарбаева.

Проблемы и перспективы

На азиатском направлении внешней политики России в последнее время, особенно с началом международной контртеррористической операции, наблюдается все большее смещение акцентов, условно говоря, с внешнего, морского круга на внутренний, континентальный. Здесь ее политика тесно переплетается с курсом в отношении стран СНГ. Симптоматично в этом смысле превращение возникшей в 1996 г. «Шанхайской пятерки», созданной с целью комплексного решения пограничных проблем между КНР и четырьмя постсоветскими государствами, в динамично развивающуюся региональную организацию — Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), заинтересованность в полноправном членстве либо в статусе наблюдателя в которой проявляют Индия, Пакистан, Иран, Монголия и даже США. Внимание России к ШОС в полной мере оправданно, так как открывает перспективы для решения многочисленных проблем, с которыми она сталкивается на нынешнем этапе в своей политике как в Центральной Азии, так и в примыкающих к ней регионах.

Экономическая активность России в АТР в целом пока характеризуется двумя особенностями: она не диверсифицирована и не охватывает широкий диапазон экономической активности (т. е. мы фактически пока не можем говорить о серьезной активности России в сферах банков и смешанных компаний, инвестиционной деятельности и т. д. в регионе); во-вторых, она в основном концентрируется в Северо-Восточной Азии (т. е. только в северной части АТР). Статистика хорошо показывает реальное положение России в экономике региона — удельный вес РФ (за исключением Монголии и КНДР) колеблется от 0% до 1% в экспорте и от 0% до 3% в импорте. Экономические позиции России в регионе сопоставимы с позициями таких малых стран, как Монголия, КНДР, Лаос, Камбоджа, Вьетнам, Бруней, и уступают не

только Японии, КНР, Южной Корее, Тайваню, но и основным странам АСЕАН. Динамика торговых отношений России со странами АТР пока не внушает большого оптимизма — эти отношения в основном развивались со странами Северо-Восточной Азии; кроме того, доля России в экспорте Гонконга, КНР, Южной Кореи, Тайваня, Японии падала на протяжении 1990-х гг., а в начале XXI в. эта тенденция в целом так и не была существенно переломлена.

Менее однозначна динамика долей России в импорте стран Северо-Восточной Азии. С 1992 г. она повышалась с Гонконгом, Южной Кореей и Японией, однако в целом этот рост не оказывал существенного воздействия на общий уровень торговых отношений с вышеназванными странами. Цифры, характеризующие торговые отношения со странами Северо-Восточной Азии, пока свидетельствуют о незначительном месте России среди упомянутых региональных партнеров. Для большинства из них РФ не является серьезным либо просто ощутимым фактором в экономике.

Если говорить об экспорте России в АТР, то среди партнеров выделяются Гонконг, Северная и Южная Кореи, Тайвань, которые, однако, находятся на уровне ниже 1% от всего экспорта нашей страны. Заметны позиции в экспорте России КНР (в среднем на уровне 4,8—5%) и Японии (2,9—3%), но за последние десять лет на этом направлении динамика скорее понижалась, впрочем, как и в импорте. В целом пока не наблюдается тенденции к увеличению торговых отношений России со странами АТР. По существу, здесь для РФ важными экономическими партнерами остаются Япония и КНР, однако экономические отношения как с ними, так и с другими странами АТР испытывают сложности. При этом на всю Восточную Азию падает всего лишь 8—9% российского экспорта и около 7% импорта, что меньше, чем доля одной только Германии в экспорте и импорте РФ. Из данных цифр следует: в плане своих экономических приоритетов Россия была и будет устремлена в Европу. Переломить эту тенденцию можно, «только лишь» стимулировав форсированное экономическое развитие российского Дальнего Востока. Значит, будут нужны целый комплекс экономических, внутри- и внешнеполитических мер и сильная воля, для того чтобы заставить дальневосточный регион «работать» на российскую экономику.

Итак, сократив военно-политическое влияние в регионе, Россия пока не компенсировала его ростом политико-экономического влияния. Реальная ситуация в регионе сегодня такова, что на-

ша страна не является значимым фактором в экономических процессах в АТР и Северо-Восточной Азии точно так же, как Северо-Восточная Азия и АТР в целом — факторами в экономике России.

На данный момент и ближайшее будущее у российского правительства нет финансовых возможностей для осуществления стратегической (формирование торгово-экономического сотрудничества со странами АТР в масштабах и в интересах развития всей экономики РФ) и среднесрочных (использование такого сотрудничества с Северо-Восточной Азией в интересах развития российского Дальнего Востока) целей. Эти задачи вряд ли удастся решить за счет внешнего фактора, так как в мире не так много реальных источников капиталов такого уровня, которые могли бы быть вложены в развитие географически, демографически и экономически сложных территорий Сибири и российского Дальнего Востока.

Сейчас реально рассматривать только проблему форсированной разработки внутри- и внешнеполитических мер для торможения продолжающегося экономического кризиса в Сибири и на российском Дальнем Востоке. Отечественная дипломатия должна способствовать интегрированию ряда отраслей экономик некоторых стран региона в российское экономическое пространство, т. е. речь идет об интенсификации внешнеполитическими способами процесса «втягивания» экономик других стран в российские хозяйственные проекты, выгодные экономически или геополитически и для иных государств, для решения текущих задач — стабилизации социально-экономической ситуации в Сибири и на российском Дальнем Востоке. Экономическое привлечение стран Северо-Восточной Азии в экономику РФ должно быть выборочным и исходить из решения краткосрочных и среднесрочных целей. Выборочное привлечение предполагает концентрацию отношений с такими странами-партнерами, взаимодействие с которыми позволяет эффективно решать текущие задачи. Например, безграничное расширение экономической работы на страны Юго-Восточной Азии, островные государства Тихого океана, Австралию и Новую Зеландию не компенсирует затраты на форсирование взаимодействия с ними. С латиноамериканскими странами Тихого океана такое сотрудничество также не будет экономически эффективным, за исключением одного аспекта — военно-технического. В Юго-Восточной Азии можно сконцентрироваться на двух государствах — Малайзии и Вьетнаме, в первом случае развивая военно-техническое сотрудничество, а во

втором — решая проблему долгов и используя исторические связи. С другими странами ЮВА, по-видимому, можно развивать туризм (Таиланд).

Наибольшую же активность следует проявлять в Северо-Восточной Азии, причем задача с выбором основных партнеров для сотрудничества в регионе упрощается, так как их всего шесть — Япония, Китай, Тайвань, Северная и Южная Кореи, Монголия, причем по значимости выделяются два крупнейших: Япония вместе с Южной Кореей, функционирующие в одном экономическом ареале и связанные соглашениями о безопасности с США, и Китай.

В настоящее время считается, что Китай — самый перспективный партнер для российского Дальнего Востока. Интенсификация экономических отношений с КНР в будущем может привести и к аналогичным процессам со странами Юго-Восточной Азии, особенно с теми из них, в которых велика хозяйственная роль китайской диаспоры (хуацяо). В пользу усиления экономического сотрудничества с Китаем говорит и размещение промышленной базы в регионе (тяжелая и добывающая промышленности, наукоемкие отрасли — у России и сельскохозяйственные сферы, легкая промышленность и избыток рабочей силы — у Китая, наличие инвестиционного потенциала на юге Китая и у хуацяо, потребности российского Дальнего Востока в капиталовложениях, сопоставимость научно-технического уровня Северо-Востока КНР с уровнем производственной базы на российском Дальнем Востоке). Кроме того, есть весомые политические и геополитические аргументы «за» усиление экономического взаимодействия с Китаем, так как реальное переплетение экономик южной части российского Дальнего Востока с Северо-Востоком Китая может придать динамику провозглашенному «стратегическому партнерству» с этой страной. Аргументы «против» тоже довольно важны: Китай официально никогда не подвергал сомнению прошлые концепции, в соответствии с которыми 1,5 млн кв. км российского Дальнего Востока, Сибири и части Центральной Азии в прошлом несправедливо были отторгнуты от Китая, существует проблема демографического давления КНР на малонаселенный российский Дальний Восток. Часть внешнеполитической элиты России считает, что Китай, в принципе, — одно из немногих государств, которые могут представлять угрозу национальным интересам нашей страны. В то же время ясно, что ныне нет альтернативы развитию экономических отношений с КНР, а значит, эта страна на ближайшую перспективу

останется основным торговым и экономическим партнером России в регионе.

В то же время в плане стратегии развития отношений России с другими странами региона в будущем необходимо диверсифицировать основных экономических партнеров и использовать все возможности для привлечения Японии в орбиту расширенной экономической деятельности на территории нашего Дальнего Востока. Здесь тоже есть несколько аргументов «за», среди которых — необходимость искать региональные геополитические противовесы и дальше развивать экономические отношения с государством, уже имеющим статус одного из основных партнеров России в регионе. Кроме того, Япония обладает капиталом, который при определенных условиях способен катализировать форсированное экономическое развитие российского Дальнего Востока. Из аргументов «против» — в основном один: стратегическое решение Японии инвестировать в Россию крупный капитал будет, скорее всего, увязано с необходимостью решения территориального вопроса с этой страной.

Реальным стимулятором форсированного экономического развития и ускорения интеграционных процессов в Северо-Восточной Азии может быть энергетический фактор. Соединение российских месторождений нефти и газа с трубопроводами, пролегающими по территории Китая, Монголии, двух Корей и Японии, в принципе формирует критическую массу для начала интеграционных процессов в регионе с участием РФ. Значит, развитие этих проектов России выгодно. Ее привлечение к диалогу Европа — Азия в принципе могло бы открыть путь для финансирования этих проектов и западным капиталом.

Кроме разработки и воплощения в жизнь мер по ускоренному экономическому развитию, призванных противостоять «маргинализации», для России актуальна еще одна угроза в сфере национальной безопасности — существование потенциальных очагов локальных войн и вооруженных конфликтов вблизи государственной границы РФ и стран СНГ. Поэтому содействие урегулированию региональных и локальных конфликтов — в данном случае на азиатском направлении — прежде всего политико-дипломатическими, международно-правовыми, экономическими и другими невоенными средствами является важным направлением внешней политики РФ.

Следующая потенциальная угроза российским национальным интересам — распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения (ОМУ), технологий их производства и

средств доставки, особенно в сопредельных с Россией странах или близких к ней регионах. Внешнеполитическая составляющая национального интереса России в данной связи — участие в обеспечении международного контроля за распространением ОМУ и средств его доставки, а также участие в договорном процессе по сокращению ядерных и обычных вооружений.

Следует учитывать, что в последнее время ясно вырисовывается угроза усиления международного терроризма с возможным использованием ядерного и других видов ОМУ, особенно в регионах, прилегающих к территории России. Южная Азия, в которой эта проблема стала крайне важной, сопредельна южным границам СНГ. С 1998 г. в южноазиатском регионе начался этап атомного противостояния между Индией и Пакистаном, причем испытание ядерного оружия Пакистаном было позиционировано как создание «исламской ядерной бомбы», а на глобальном уровне из-за событий в регионе был нарушен существовавший полвека мировой порядок, в соответствии с которым пять великих держав — обладательницы ядерного оружия и одновременно постоянные члены СБ ООН. Ситуация усугубляется тем, что Индия и Пакистан отказались присоединиться к документам по ДНЯО и о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), хотя сразу же после осуществления ядерных взрывов Индия заявила о вероятности рассмотрения вопроса о подписании второго договора, а Пакистан утверждает, что готов немедленно, но только вслед за Индией, присоединиться к обоим договорам.

Очевидно, что укреплением одних лишь южных рубежей безопасность России и СНГ вряд ли может быть обеспечена. Сегодняшние экономические реалии РФ не дают ее дипломатии достаточно материальных возможностей содействовать позитивной социально-экономической трансформации в Южной Азии, а только помогают ослаблению напряженности между южноазиатскими государствами, стимулируя решение спорных проблем между ними мирными политическими методами, в интересах России.

Ядерное распространение пока не создает прямой военной угрозы РФ, но в случае оснащения вооруженных сил Индии, Пакистана, Северной Кореи ракетно-ядерным оружием может возникнуть прямая военная опасность для нашего государства. Россия, как и другие заинтересованные страны, и в координации с ними, могла бы более активно действовать в ООН для выполнения рекомендаций встреч лидеров и руководителей внешнеполи-

тических ведомств постоянных членов СБ ООН и «большой восьмерки», направленных на укрепление режима нераспространения, стабильности в регионе, активно участвовать в разработке мер по предотвращению экспорта из региона материалов и технологий для производства ОМУ и ракетных систем, а также их импорта из других стран. Позитивную роль способно сыграть установление равных и справедливых связей со всеми странами Южной Азии, отказ от асимметрии в отношениях в регионе (к примеру, с Индией и Пакистаном и др.), при стремлении, конечно же, не осложнять политику со старыми традиционными партнерами, а создавать и укреплять благоприятную среду для урегулирования основных спорных региональных проблем.

Литература

Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия: В 4 т. / Т. А. Шаклеина (сост.). – М., 2002.

Китай в мировой политике // А. Д. Воскресенский (отв. ред.-сост.). – М., 2001.

Новые тенденции в международных отношениях в Азии / А. М. Хазанов (отв. ред.). – М., 2002.

Проблемы безопасности в Азии. – М., 2001.

Россия, Китай и новый миропорядок XXI века / А. Д. Воскресенский (отв. ред.-сост.). – М., 2001.

Россия и Индия на пороге третьего тысячелетия / А. А. Куценков, Ф. Н. Юрлов (отв. ред.). – М., 1998.

Северо-Восточная и Центральная Азия: динамика международных и межрегиональных взаимодействий / А. Д. Воскресенский (ред.). – М., 2004.

***Широков Г. К., Лунев С. И.* Россия, Китай, Индия в современных глобальных процессах. – М., 1998.**

Russia and Asia: The Emerging Security Agenda. G. Chufrin (ed.). – Oxford, 1999.

Глава 34

ПОЛИТИКА РОССИИ НА БЛИЖНЕМ И СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ

М. А. Хрусталев

При разработке внешнеполитической стратегии в регионе Ближнего и Среднего Востока Россия – в качестве правопреемницы Советского Союза – столкнулась с проблемой сохранения и упрочения своих позиций. Сложность ее решения во многом

была обусловлена специфической ролью региона в современных международных отношениях и его значением для нашей страны. Ближний и Средний Восток — наиболее конфликтогенный регион мира. Всю вторую половину XX в. здесь периодически вспыхивали как кратковременные, так и затяжные войны, в которые в той или иной форме оказывались втянуты великие державы, прежде всего СССР и США. После окончания холодной войны регион остается источником повышенной опасности для международного мира и безопасности, расположенным близ границ России.

Перманентная конфликтогенность региона превратила его в емкий рынок вооружений. Для военно-промышленного комплекса (ВПК) СССР, а затем и России, именно он является одним из наиболее перспективных, поглощая немалую часть отечественного экспорта вооружений. Российский ВПК сильно заинтересован в его сохранении и расширении.

Затяжной экономический кризис в России ставит перед ней неотложную задачу увеличения валютных поступлений от экспорта. В этом плане экспорт вооружений немаловажен, хотя львиную долю экспортных поступлений Россия получает все же от энергоносителей. Поскольку страны данного региона доминируют на мировом рынке энергоносителей (прежде всего нефти), то координация с ними экспортной политики имеет для России особое значение. Все экспортеры заинтересованы в недопущении резких колебаний цен на нефть.

В последней четверти XX в. в связи с резкой активизацией политической роли ислама регион превратился в мощный идеологический центр мирового значения. Его идейное влияние все серьезнее сказывается не только в Азии и Африке, но даже в Европе и США. Политическая активизация воинствующего исламизма представляет особую опасность для России как многоконфессионального государства со значительной долей мусульманского населения. Далеко не сразу правящие круги нашей страны осознали размеры данной опасности.

Один из императивов исламистского движения — «освобождение исламских народов от ига неверных». Применительно к России, где находится часть этих «порабощенных неверными народов», их «освобождение» будет означать развал государственности. Все эти факторы в разной степени влияли на внешнеполитический курс России на Среднем и Ближнем Востоке и его последующую эволюцию.

Отношение к политическим ситуациям в Ираке и Сирии

Формирование новой внешнеполитической стратегии нашей страны проходило в условиях ожесточенной внутриполитической борьбы и социально-экономического кризиса. Серьезная дискуссия развернулась по поводу отношений с *основными* стратегическими союзниками СССР в регионе: Ираком и Сирией. Именно эти страны были самыми крупными покупателями советского оружия, а поскольку значительная его часть поставлялась в кредит, то к моменту распада СССР их долги составили почти 20 млрд долл. Испытывая постоянный дефицит финансовых ресурсов, правящие круги России сочли для себя наиболее целесообразным наладить отношения с Ираком и Сирией, несмотря на то что они находились в очень сложном международном положении. Бесспорно, это была победа сторонников сохранения преемственности.

Из двух бывших стратегических союзников России в наихудшей ситуации оказался **Ирак**. Агрессивная, авантюрная внешняя политика его лидера Саддама Хусейна, сначала развязавшего войну с Ираном, а затем оккупировавшего Кувейт, вызвала резко негативную реакцию мирового сообщества. Введение международных санкций, а затем действия многонациональных сил под флагом ООН по освобождению Кувейта поставили режим Саддама Хусейна на грань катастрофы, что вынудило его принять все требования ООН.

С некоторыми проволочками Ирак официально отказался от своих претензий на Кувейт. В ноябре 1994 г. его правительство заявило о признании целостности и суверенитета Кувейта, а в декабре согласилось с демаркацией иракско-кувейтской границы, проведенной специальной комиссией ООН (ЮНСКОМ). Считая кувейтскую проблему решенной, Ирак обратился в ООН с просьбой о снятии или по крайней мере смягчении международных санкций. Она была поддержана Россией, однако Совет Безопасности ООН отклонил ее на том основании, что еще не завершено разоружение агрессора.

В соответствии с резолюцией СБ ООН № 715 от 26 ноября 1993 г. о долгосрочном контроле над вооружениями Ирака была создана специальная Комиссия, которая должна была осуществить контроль за ликвидацией «запрещенного военного потенциала», т. е. химического и бактериологического оружия. Приступив к работе в апреле 1995 г., Комиссия в течение двух лет

проводила инспекционное обследование целого ряда иракских объектов. Их число непрерывно увеличивалось, однако обнаружить признаки наличия у Ирака подобного оружия так и не удалось.

В итоге иракское правительство пришло к выводу, что Комиссия занималась сбором информации в интересах американских вооруженных сил. В октябре 1997 г. Багдад в одностороннем порядке ввел ограничения на деятельность Комиссии, что вызвало осуждение СБ ООН. Администрация президента Б. Клинтона решила добиться свержения режима Саддама Хусейна. Американский конгресс принял 6 октября 1998 г. закон «Об освобождении Ирака», и с того времени была начата подготовка военной операции. В первых числах декабря 1998 г. американо-британская авиация нанесла ракетно-бомбовые удары по Ираку. Россия отнеслась к этой операции, осуществленной в обход ООН и без ее санкции, крайне отрицательно. Президент Б. Н. Ельцин заявил «о подрыве всей системы международной безопасности, центральным звеном которой является ООН и ее Совет Безопасности».

Однако 20 декабря операция внезапно прекратилась, а правительства США и Великобритании объявили о приостановке ракетно-бомбовых ударов по Ираку. Это решение было обусловлено развитием косовского кризиса.

Таким образом, все усилия российской дипломатии, направленные на снятие с Ирака международных санкций и в перспективе на его возвращение в ряды полноправных членов мирового сообщества, оказались безуспешными. Сама по себе эта неудача была предопределена заранее крайней одиозностью личности Саддама Хусейна и его режима (репрессивно-террористическая личная диктатура). Он стал символом непредсказуемой агрессивности и постоянной угрозой безопасности в зоне Персидского залива. Именно реальность данной угрозы вынудила правящие круги стран Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) согласиться на постоянное присутствие крупных контингентов вооруженных сил США на их территориях, несмотря на то что это было чревато серьезными внутриполитическими осложнениями.

В стремлении выйти из такой ситуации страны ССАГПЗ неоднократно пытались добиться какого-то компромисса с Саддамом Хусейном на основе «арабской солидарности», однако неизменно наталкивались на его отказ. После победы на президентских выборах в Иране в 1997 г. «умеренного» Мохаммада Хатами его

правительство попыталось наладить диалог с Саддамом Хусейном при посредничестве России, и хотя последний не отказался от него, ни к каким реальным результатам данные инициативы не привели. По существу, Хусейн не использовал представившуюся ему благоприятную возможность урегулировать отношения Ирака с другими государствами зоны Персидского залива и тем самым укрепить положение страны в арабском и мусульманском мире. Как неизбежное следствие его позиции англо-американский ракетно-бомбовый удар по Ираку не вызвал сколько-нибудь заметной негативной реакции на региональном и глобальном уровнях.

Россия, резко осудившая этот удар как опасный акт международного произвола, тем не менее тоже не нашла каких-то весомых аргументов в пользу Саддама Хусейна, который вольно или невольно торпедировал своими действиями все усилия нашей дипломатии. Применительно к Ираку попытка сохранения преемственности полностью провалилась, ожидаемых (прежде всего экономических) выгод от поддержки Багдада Россия так и не получила. Более того, высылка комиссии ООН, обошедшаяся фактически без последствий благодаря прежде всего позиции России, вдохновила Хусейна на новые антиамериканские жесты. Он объявил себя «вождем борьбы против мирового империализма» и в апреле 1999 г. предложил созвать конференцию «жертв американской агрессии» (Ирак, Судан, Куба, Ливия, Югославия и Палестинская автономия). Это предложение не получило поддержки, однако Хусейн ужесточил свою антиамериканскую и антиизраильскую позицию, чем осложнил положение России.

После терактов 11 сентября 2001 г. Ирак был включен администрацией Дж. Буша-младшего в состав стран «оси зла». Для борьбы с международным терроризмом, олицетворением которого, по мысли Дж. Буша-младшего, является «ось зла», по инициативе США была создана антитеррористическая коалиция. В ее состав вошла и Россия.

Вслед за разгромом талибов в Афганистане в качестве основного объекта будущего американского удара был назван Ирак, причем США старались осуществить его с санкции ООН. Это вызвало негативную реакцию в рядах антитеррористической коалиции, в частности со стороны России. Поскольку формальным поводом для американского удара по Ираку была высылка наблюдателей ООН, контролировавших его разоружение, то в ходе дискуссии в СБ ООН был достигнут компромисс. От Ирака потребовали немедленного возобновления инспекционной миссии

наблюдателей ООН, на что он был вынужден согласиться. Усилиями прежде всего трех постоянных членов СБ ООН — России, Франции и Китая — американский удар по Ираку на какое-то время был отложен, но это отнюдь не означало отказа администрации Дж. Буша-младшего от ее намерений.

Иракская проблема в очередной раз стала камнем преткновения в отношениях США и России. Во многом позиция нашей страны была обусловлена интересами отечественных ВПК и ТЭК, которым Саддам Хусейн давал все более выгодные обещания, чья реальность не могла не вызывать сомнений.

Стремление США добить режим Саддама Хусейна обусловлено не столько экономическими интересами (контроль над иракской нефтью), сколько тем обстоятельством, что он — единственный арабский лидер, который открыто занимал антиамериканскую позицию. Предельно амбициозный Саддам Хусейн провозгласил себя «лидером борьбы арабов с империализмом». В этом плане он идейно смыкался с ультрарадикальными исламистами, однако последние не доверяли ему, и не без оснований.

Несмотря на негативное отношение трех постоянных членов Совета Безопасности (Китая, России и Франции) к намерению США нанести удар по Ираку, администрация Дж. Буша-младшего всеми средствами пыталась добиться от Совета Безопасности согласия на проведение операции в Ираке, причем с целью обоснования ее необходимости были использованы якобы достоверные данные о наличии у него различных видов оружия массового уничтожения (ОМУ). Однако в своей резолюции № 1441 Совет Безопасности, хотя и констатировал невыполнение Ираком его обязательств по разоружению, согласия на удар по Ираку не дал. Это было оговорено в официальной ноте Китая, России и Франции.

Стремясь выйти из создавшейся ситуации, США выдвинули вариант разрешения кризиса путем персонального устранения Саддама Хусейна. Предполагалось, что он добровольно покинет страну, передав власть другому лицу. Правительство Саудовской Аравии заявило, что оно готово принять его.

С целью убедить Саддама Хусейна согласиться с данным вариантом в Багдад был направлен специальный представитель президента России Е. М. Примаков — государственный деятель, пользующийся немалым авторитетом в арабском мире и лично знакомый с Саддамом Хусейном не одно десятилетие, но его миссия успехом не увенчалась. Хусейн даже отказался обсуждать предложенный вариант.

У администрации Дж. Буша-младшего руки оказались развязанными. Несмотря на отсутствие соответствующей резолюции Совета Безопасности, она смогла сформировать антииракскую коалицию в составе тридцати государств. Ее основу наряду с США составляли страны НАТО во главе с Великобританией. Резко отрицательная позиция Франции и Германии существенного влияния на их выбор не оказала. Впрочем, подавляющее большинство членов антииракской коалиции ограничились лишь декларативной или символической поддержкой США.

20 марта 2003 г. началась операция «Шок и трепет». Американо-британская авиация нанесла массированный удар по позициям иракской армии, которая так и не смогла оправиться от разгрома в ходе войны в Персидском заливе в 1991 г. Ее сопротивление было очень слабым, командование было парализовано, началось массовое дезертирство. К 15 апреля иракские вооруженные силы были полностью разгромлены, Багдад был занят американскими войсками.

Россия вместе с Францией, Китаем и Германией характеризовала действия США и их союзников как «нелегитимные». Президент В. В. Путин квалифицировал их как «ошибку». Тем не менее когда в мае СБ ООН вновь вернулся к обсуждению иракского вопроса, то он практически единогласно (только Сирия воздержалась) принял резолюции об участии ООН в восстановлении Ирака. Администрация Дж. Буша-младшего расценила это как признание де-факто легитимности проведенной операции. Исходя из этого, США стали настаивать на создании в Ираке миротворческих сил ООН.

Американское обращение к ООН было отнюдь не случайным, ибо оказалось, что одержать военную победу гораздо легче и дешевле, чем закрепить ее. По подсчетам немецких экспертов, на восстановление экономики Ирака на срок до 2010 г. потребуются 500 млрд долл. Иракский нефтяной экспорт не в состоянии покрыть даже половины этой суммы.

Наступившая после свержения Саддама Хусейна политическая и социальная анархия (неконтролируемый рост преступности, разрушение инфраструктуры) оказалась труднопреодолимой. Для ее обуздания требуется длительное присутствие крупного контингента американских войск (в настоящее время это — 132 тыс. чел.). Американские войска постоянно несут хотя и небольшие, но крайне болезненные для общественного мнения США потери. Все это побуждает США добиваться облегчения военного и финансового бремени за счет других членов антиирак-

ской коалиции. Некоторые их них направили туда небольшие подразделения своих войск, в частности Польша (2 тыс. чел.) и Украина (1 тыс. чел.). На сегодня в Ираке задействовано 24 тыс. военнослужащих из 27 государств — членов антииракской коалиции (согласно американским данным). Однако этого явно недостаточно.

Быстрое падение режима Саддама Хусейна поставило перед Россией целый ряд проблем, в основном связанных с признанием легитимности договоров и соглашений, заключенных Ираком при Хусейне. Тут и иракский долг России (8 млрд долл. и 3 млрд долл. в качестве процентов по нему), и судьба целого ряда соглашений с российскими компаниями, прежде всего нефтяными. Решать все эти проблемы российской дипломатии приходится в крайне неблагоприятных условиях.

Сирия в отличие от Ирака смогла выйти из эпохи холодной войны с минимальными потерями, хотя в конце 1980-х гг. международная обстановка для нее тоже складывалась весьма неблагоприятно. Опираясь на военно-политический союз с СССР, президент Сирии Хафез Асад (в рамках своего традиционного курса на конфронтацию с Израилем) пошел на сближение с Ираном, который рассматривался на Западе как один из основных центров «международного терроризма». Поскольку и до этого Асад постоянно солидаризировался с экстремистским крылом Палестинского движения сопротивления (ПДС), которое, в свою очередь, самым тесным образом контактировало с различными радикальными террористическими организациями, то Сирия была причислена к государствам, «поддерживающим международный терроризм», и против нее страны Западной Европы и США ввели экономические санкции. Это, разумеется, отрицательно повлияло на экономику страны, в значительной степени связанной с Западной Европой, на которую приходится большая часть сирийского экспорта и импорта.

Кроме того, страны ССАГПЗ в ответ на сближение Сирии с Ираном прекратили с 1985 г. оказание ей финансовой помощи (около 1,5 млрд долл. в год). Эта помощь покрывала основную часть сирийских военных расходов, обеспечивать которые на необходимом уровне экономика страны была не в состоянии. В какой-то степени острота проблемы была снята благодаря поставкам советского оружия в кредит, но М. С. Горбачев недвусмысленно дал понять Асаду, что Сирия должна соблюдать «разумную оборонную достаточность». На практике это означало только одно — сокращение сирийских вооруженных сил. Пой-

ти на такое Асад никак не мог, да и не хотел, поскольку армия является главной опорой его режима.

Ситуация для Сирии осложнялась конфликтами с соседями: Турцией, Иорданией и Ираком.

К началу 1990-х гг. Сирия, по существу, оказалась в полностью враждебном окружении и очень сложной международной ситуации. Но кувейтский кризис позволил ей почти беспрепятственно выйти из нее. Безоговорочно встав на сторону Кувейта и направив в состав многонациональных сил ООН крупный контингент сирийских войск, Асад разом снял напряженность в отношениях с Западом и странами ССАГПЗ. С Дамаска были сняты обвинения в пособничестве международному терроризму, отменены введенные ранее санкции, реструктурированы внешние долги и т. п. Последовательная антииракская позиция Сирии была оценена правящими кругами США, хотя каких-либо симпатий по отношению к режиму Асада они, естественно, не питали.

Данные обстоятельства позволили России установить с Сирией довольно дружественные отношения, а затем с 1994 г. возобновить военно-техническое сотрудничество. Первоначально это выразилось лишь в снабжении запчастями, но уже в 1998 г. были заключены новые контракты на поставку российского оружия. Мощным стимулом в развитии сотрудничества стало принятие сирийским правительством в 1998 г. пятилетней программы модернизации вооруженных сил страны, в соответствии с которой предполагалось закупить в России новейшие виды военной техники на общую сумму более 2 млрд долл.

Во время своего визита летом 1999 г. в Москву президент Асад прямо поставил перед российским руководством вопросы о необходимости широкомасштабного военно-технического сотрудничества и о восстановлении стратегического союза. По поводу последнего правящие круги России заняли в целом весьма осторожную позицию. Российско-сирийское военно-техническое сотрудничество становилось все более масштабным, но оно пока не привело, как в прошлом, к формированию стратегического союза, что объясняется очевидным несовпадением внешнеполитических стратегий обеих стран.

Ключевой для региональной стратегии Сирии остается конфронтация с Израилем. Если раньше основную роль играл ее военный аспект, то в 1990-е гг. на первый план выдвинулась политическая составляющая. Военная конфронтация приняла косвенный характер, ибо осуществляется патронируемыми Сирией экстремистскими организациями ПДС. В октябре 1993 г. в Дама-

ске был создан Национальный демократический исламский фронт, объединивший все организации ПДС, выступающие против любых компромиссов с Израилем. Главный стратегический союзник Сирии в регионе – Иран – неизменно выступает за уничтожение Израиля военным путем.

Россия никак не могла ассоциировать себя с такой стратегической линией без серьезного ущерба для своих интересов, в частности в отношениях с Западом и особенно США. Односторонняя, негибкая антиизраильская ориентация, присущая политике СССР в этом регионе с 1967 г., когда были разорваны дипломатические отношения с Израилем, объективно изжила себя. Понимание этого привело к восстановлению в октябре 1991 г. дипломатических отношений между СССР и Израилем. Тем более у России не было никаких оснований отказываться от развития связей с этой страной. Кроме того, Россия включилась в качестве коспонсора в процесс ближневосточного мирного урегулирования и, естественно, не могла поддержать конфронтационную стратегию сирийского руководства.

Министры иностранных дел РФ А. В. Козырев в 1994 г. и Е. М. Примаков в 1997 г. во время своих визитов в Дамаск пытались убедить Х. Асада в необходимости принципиальной корректировки его региональной стратегии, но добились весьма ограниченных результатов. Эти усилия российской дипломатии проходили на фоне мощного давления США, которые требовали от Сирии активного участия в ближневосточном мирном урегулировании, угрожая новым введением санкций за поддержку «международного терроризма».

В декабре 1994 г. в Вашингтоне после почти двухлетних консультаций начались полуофициальные сирийско-израильские переговоры, причем Асад даже заявил о своем согласии на почетный мир («мир храбрецов»). Убийство в 1995 г. премьер-министра Израиля И. Рабина и победа на выборах в 1996 г. в Израиле сторонника жесткой линии Б. Нетаньяху заморозили эти переговоры. Однако в случае их продолжения и достижения успеха, как пояснил Дамаск, «Сирия готова заключить мирный договор с Израилем без установления дипломатических отношений». Фактически это означало неизменность курса на политическую конфронтацию.

13 сентября 2000 г. умер Х. Асад. Главой государства стал его сын Башар Асад, который предпринял ряд шагов для улучшения отношений с соседними странами (прежде всего с Ираком и Иорданией). Смена руководства никак не повлияла на отношения с

Россией, если не считать определенное сокращение прежних амбициозных планов по закупке российского вооружения, что произошло из-за недостатка необходимых финансовых средств. Не отказался Б. Асад и от жесткой антиизраильской позиции своего отца, несмотря на определенные уступки со стороны Израиля (вооруженные силы этого государства полностью ушли из Ливана, ликвидировав существовавшую два десятилетия «зону безопасности»).

Таким образом, в отличие от Ирака ставка на сохранение преемственности в отношении Сирии оказалась, несомненно, более успешной.

Проблема урегулирования палестино-израильского конфликта

Еще одним стратегическим союзником СССР в регионе было **Палестинское движение сопротивления**. Как и в случае с Ираком и Сирией, советско-палестинские отношения имели под собой общую идейно-политическую базу — «социализм» и «антисионизм». Наметившаяся в 1980-е гг. явная эрозия социалистических идей, причем на глобальном уровне, повлияла и на ПДС. На смену идеологии социализма постепенно стал приходить исламский фундаментализм. Такого рода идеологическая трансформация мало беспокоила советское руководство, хотя и вызывала определенное недовольство. Оно продолжало безоговорочно поддерживать ПДС и его ведущую силу — *Организацию освобождения Палестины* (ООП), возглавляемую Я. Арафатом.

К середине 1980-х гг. Арафат и его сторонники, осознав, что диверсионно-террористическая война, которая велась ООП против Израиля в течение двух десятилетий, не дала ожидаемых результатов, приняли решение сделать основную ставку на активизацию борьбы арабского населения оккупированных территорий. В декабре 1987 г. на Западном берегу и в секторе Газа под руководством подпольной инфраструктуры ООП началась массовая кампания гражданского неповиновения (интифада). Все попытки израильских властей подавить движение закончились неудачей — оно лишь усиливалось.

В июле 1988 г. король Иордании Хусейн бен Талал объявляет о «прекращении административных связей» с Западным берегом, т. е. официально отказывается от каких-либо прав на него. В результате этого акта не только сектор Газа, но и Западный берег превращаются, согласно международному праву, в «ничейную

территорию». ООП немедленно использовала создавшуюся ситуацию, объявив о создании Палестинского государства. На проходившей в ноябре 1988 г. XIX сессии Национального совета (парламента) Палестины была принята резолюция, гласившая, что «Национальный совет провозглашает во имя Аллаха и от имени палестинского народа создание государства Палестины на нашей палестинской земле со столицей в Иерусалиме».

В течение двух лет новое государство было признано более чем 100 странами мира. Одним из первых был Советский Союз, в столице которого открылось палестинское посольство. Однако это был едва ли не последний решительный шаг в поддержку ООП со стороны советского руководства, уже принявшего решение о выходе из холодной войны.

В связи с этим начался пересмотр региональных внешнеполитических стратегий. Применительно к ближневосточному региону предполагалось сделать эту стратегию более гибкой, лишенной прежней жесткой антиизраильской направленности, а также дистанцироваться от тех экстремистских сил, которые выступали против самой идеи мирного урегулирования арабо-израильского конфликта.

Хотя завершить пересмотр прежней региональной стратегии в полном объеме так и не удалось, но на Мадридской конференции 1991 г. СССР (после его распада — Россия), наряду с США, выступает уже в качестве коспонсора ближневосточного мирного урегулирования. На этой конференции в качестве базового принципа будущего мирного урегулирования была принята формула «земля в обмен на мир». Наполнение данной формулы конкретным содержанием потребовало немалых усилий и времени. Основным препятствием в достижении компромисса была позиция **Израиля** в отношении ООП: она квалифицировалась как террористическая организация, которая не может быть признана в качестве законного представителя палестинского народа, хотя еще в 1975 г. Генеральная Ассамблея ООН признала за ней это право. Под сильным давлением США Израиль был вынужден все же отойти от своей жесткой позиции. 9 сентября 1993 г. Израиль и ООП заключили соглашение о взаимном признании, а 13 сентября в Вашингтоне они подписали декларацию о принципах организации временного палестинского самоуправления в секторе Газа и г. Иерихон.

После подписания 24 октября 1994 г. иордано-израильского мирного договора между двумя странами были установлены дипломатические отношения. 28 сентября 1995 г. Израиль и ООП

заключили «Временное соглашение», предусматривавшее вывод израильских войск из шести городов Западного берега, проведение в них выборов палестинской администрации и создание крупных местных полицейских сил.

Соглашение о взаимном признании было воспринято резко отрицательно экстремистским крылом ПДС. Произошел раскол в исполкоме ООП. Арафат был обвинен в «предательстве интересов арабской нации» и «капитулянтском сговоре с сионистскими бандами». Наиболее радикальные группировки даже приговорили его к смертной казни, однако он и его сторонники держались достаточно твердо. Они хорошо усвоили урок 1991 г., когда, поддавшись давлению экстремистов, исполком ООП встал на сторону Саддама Хусейна, поддержав аннексию Кувейта и призвав к свержению аравийских монархий. Военный разгром Ирака стал серьезным политическим поражением ООП.

Примерно аналогичную реакцию вызвало подписание «Временного соглашения» в ортодоксальных и прежде всего религиозных кругах Израиля. Его ратификация кнессетом (парламентом) сопровождалась ожесточенной дискуссией, но в итоге 5 октября 1995 г. оно было утверждено мизерным большинством голосов (61 «за» и 59 «против»). Затем противники «Временного соглашения» развернули широкую пропагандистскую кампанию против правительства и лично премьер-министра И. Рабина, обвиненного в «капитуляции перед террористами». 4 ноября он был убит еврейским религиозным фанатиком.

Подписанием «Временного соглашения» завершился первый этап мирного урегулирования, за которым должен был последовать второй, предусматривавший окончательную реализацию заключенных ранее соглашений и завершение формирования Палестинской автономии. Была даже назначена официальная дата — 4 мая 1999 г.

На первом этапе ключевую роль в достижении договоренностей играла американская дипломатия, которая сочетала постоянное давление на ООП и Израиль с попытками выступать в качестве беспристрастного арбитра («честного посредника»).

Участие России как второго коспонсора в данном переговорном процессе было откровенно вялым. Наша дипломатия, как правило, тратила основные усилия на выполнение второстепенных функций. Это дало повод одному из ведущих политиков Израиля И. Шамиру — лидеру блока «Ликуд» — поставить под вопрос целесообразность сохранения за РФ статуса коспонсора мирного урегулирования.

Пассивность российской дипломатии объяснялась, с одной стороны, тем обстоятельством, что страна в то время переживала период ожесточенной внутренней борьбы, а с другой — невысоким рейтингом ближневосточного региона в списке внешнеполитических приоритетов России при министре иностранных дел А. В. Козыреве. В 1996 г. ситуация стала меняться после назначения на этот пост Е. М. Примакова. При нем рейтинг ближневосточного региона заметно возрос, что отражало общую тенденцию «поворота к Востоку» и отказа от «сервильности» в отношениях с Западом.

В марте 1996 г. на конференции глав государств и правительств, созванной в египетском городе Шарм эль Шейхе, Президент РФ Б. Н. Ельцин предложил подготовить и провести второй раунд Мадридской конференции с целью ускорения процесса мирного урегулирования. Одновременно Россия принимала меры для налаживания системы постоянных консультаций как с ООП, так и с Израилем (в частности, был создан российско-палестинский рабочий комитет по ближневосточному урегулированию).

Заметно интенсифицировались контакты с Израилем, чему в немалой степени способствовало появление там мощной русскоязычной общины. Она возникла в результате массового переселения евреев с постсоветского пространства. К 1999 г. численность этой общины достигла почти миллиона человек, что составляло более 15% всех жителей Израиля. Немалое число эмигрантов из бывшего СССР имеет смешанное этническое происхождение, а некоторые — даже двойное гражданство. Как правило, они сохраняют более или менее тесные связи с бывшей родиной и, следовательно, объективно заинтересованы в установлении с ней если и не дружественных, то по крайней мере нормальных отношений. Вхождение в состав израильского правительства представителей этих новых эмигрантов способствует достижению большего взаимопонимания между двумя странами.

Последовательными противниками всякого «сближения с Москвой» выступают главным образом представители ортодоксального иудаизма, но, несмотря на их значительное влияние, израильские правящие круги сочли целесообразным развивать связи с Россией. Более того, они стали выступать за активизацию ее роли в качестве коспонсора ближневосточного мирного урегулирования.

С аналогичным требованием от имени арабов обратился к Б. Н. Ельцину президент Египта Х. Мубарак во время своего визита в Москву в сентябре 1997 г. Секрет такого единодушия обе-

их сторон конфликта довольно прост. Как отметил Б. Н. Ельцин в послании Президента Федеральному Собранию, «ближневосточные государства, где сильны опасения по поводу однополярности нового миропорядка, видят в России необходимый фактор глобального и регионального равновесия».

В ноябре того же года министр иностранных дел РФ Е. М. Примаков совершил турне по странам Ближнего Востока с целью «сближения позиций сторон ближневосточного урегулирования». В Каире он предложил всем странам региона принять «Кодекс мира и безопасности на Ближнем Востоке», который обязывал бы их воздерживаться от враждебных действий друг против друга. Однако эта инициатива должной поддержки не получила.

В данной связи нельзя не заметить, что даже при возрастании на втором этапе мирного урегулирования активности российской дипломатии эффективность ее усилий оставалась невысокой. Дело не только в явном стремлении США сделать российское сопонсорство чисто формальным, но и в том, что крупномасштабные российские инициативы, рассчитанные, видимо, на достижение «больших прорывов», противоречили тактике «малых шагов», апробированной на первом этапе мирного урегулирования и позволившей добиться ощутимых результатов. Кроме того, они не вписывались в контекст второго этапа, предполагавшего решение вполне конкретных проблем, возникавших при реализации ранее достигнутых договоренностей, которые оказались под угрозой.

29 мая 1996 г. победу на выборах премьер-министра Израиля одерживает лидер блока «Ликуд» Б. Нетаньяху, выступавший за ужесточение позиции в отношении ООП. Его успеху немало способствовали действия экстремистского крыла ООП (организации «Аль-Джихад аль-Ислами» и «Хамас»), организовавшего серию террористических актов в крупных городах Израиля в феврале-марте 1996 г.

Отношения между правительством Нетаньяху и администрацией Палестинской автономии, главой которой был избран Арафат, резко обострились. Усилились столкновения между израильскими войсками и палестинским населением, что побудило СБ ООН принять 28 сентября 1996 г. резолюцию, осуждавшую эскалацию насилия на Западном берегу и в секторе Газа.

В январе 1997 г. была достигнута договоренность о передаче под контроль администрации Палестинской автономии г. Хеврон, где имеется еврейское поселение, отказ жителей которого

покинуть его вызвал новое обострение обстановки. Правительство Нетаньяху не могло, да и не хотело ставить под сомнение «право евреев проживать в любом месте их исторической родины». Это — императив, разделяемый всеми слоями израильского общества.

Продолжение диверсионно-террористической деятельности экстремистского крыла ПДС и исламских фундаменталистов из «Хезболлах» заставило Нетаньяху поставить в категоричной форме перед Арафатом вопрос о принятии палестинской администрацией действенных мер по ее пресечению. Поскольку Арафат объективно не мог это сделать, то реализация «Временного соглашения» была фактически заморожена. Принимая данное решение, израильское правительство реагировало не только на пассивность Арафата в борьбе с экстремистами, но и на неоднократно выражавшееся руководством ООП намерение провозгласить 4 мая 1999 г. (срок прекращения израильской оккупации, установленный «Временным соглашением») образование Палестинского государства на территории одноименной автономии. Против этого Израиль возражал самым категорическим образом, ссылаясь на ранее подписанные соглашения.

Россия в принципе поддержала такое намерение ООП. В совместном российско-палестинском заявлении, опубликованном в феврале 1997 г. во время визита Арафата в Москву, говорилось, что «формирование на согласованной основе палестинской государственности призвано стать фактором укрепления взаимной безопасности и добрососедских палестино-израильских отношений». Правда, когда данный вопрос встал в практической плоскости в апреле 1999 г., то Арафату в ходе его очередной поездки в Москву было рекомендовано временно воздержаться от такого шага, что он и вынужден был сделать.

Одностороннее прекращение Израилем реализации «Временного соглашения» вызвало крайне негативную реакцию в арабском мире. Напомним, что двумя годами раньше в марте 1997 г. Совет Лиги арабских государств (ЛАГ) принял решение о приостановке нормализации (т. е. установления дипломатических связей) арабо-израильских отношений. С постепенным спадом напряженности в марте 1998 г. на совещании членов ЛАГ на высшем уровне в Каире было объявлено, что «мир с Израилем — стратегический выбор арабов», но речь может идти только о «справедливом мире».

В ноябре 1998 г. после длившихся почти год переговоров было подписано новое палестино-израильское соглашение в Уэйн-

плантейшн близ Вашингтона. В соответствии с ним Израиль должен передать палестинской администрации 13% территории Западного берега, а она принимала на себя обязательство вести решительную борьбу с терроризмом. Кроме того, из Устава (Хартии) ООП следовало изъять все антиизраильские положения, что и было сделано на состоявшейся в декабре сессии Национального совета Палестины.

30 ноября 1998 г. в Вашингтоне открылась Конференция по поддержке мира и развития на Ближнем Востоке с участием более 40 государств. Ее целью было финансово-экономическое обеспечение мирного урегулирования. На Конференции была одобрена просьба палестинской администрации о предоставлении ей в течение пяти лет финансовой помощи на общую сумму 3,5 млрд долл. Представитель России заявил, что РФ «продолжит свое участие в донорских механизмах и как спонсор будет энергично способствовать созданию благоприятных условий для реализации долгосрочных программ помощи палестинским территориям в интересах достижения справедливого и прочного палестино-израильского урегулирования».

При оценке итогов второго этапа в целом нужно отметить, что «Временное соглашение» не было реализовано в полном объеме. Во многом это явилось результатом жесткой линии правительства Нетаньяху. На выборах 17 мая 1999 г. он потерпел поражение, и ему на смену пришел лидер «умеренных» Э. Барак, который своей победой в немалой степени был обязан поддержке со стороны эмигрантов из постсоветских государств.

В стремлении ускорить процесс мирного урегулирования Барак пошел на подписание ряда новых соглашений с ООП, касавшихся графика вывода израильских войск, ликвидации ряда еврейских поселений, создания транспортного коридора по территории Израиля для связи Западного берега и сектора Газа. В мае 2000 г. в Эйлате состоялась встреча участников мирного урегулирования для оформления ранее достигнутых договоренностей. Казалось, что принципиальный компромисс достигнут, но это была иллюзия.

В октябре 2000 г., воспользовавшись провокационной акцией лидера израильской оппозиции А. Шарона, экстремистское крыло ООП развязало новую интифаду, которая быстро переросла в открытые вооруженные столкновения отрядов палестинских боевиков и израильской армии. Барак заявил о готовности восстановить положение, существовавшее до 1967 г., т. е. полностью выполнить резолюцию № 242 СБ ООН, но его инициатива осталась

без ответа. Он вынужден был провести выборы, на которых победил его оппонент — сторонник жесткой линии Шарон. Переговорный процесс был парализован. Россия крайне негативно отнеслась к срыву этого этапа мирного урегулирования, настаивая на прекращении вооруженной борьбы и возобновлении переговоров.

Перерастание второй интифады («интифада Аль-Акса») в открытый вооруженный конфликт между Израилем и Палестинской автономией знаменовало собой неудачу стратегии администрации Б. Клинтона на ускорение процесса ближневосточного урегулирования, что побудило США отказаться от фактической монополии на руководство им. Была выдвинута идея нового варианта коспонсорства — «ближневосточной четверки» (США, Россия, ООН и Евросоюз), которая взяла бы на себя «реанимацию» мирного урегулирования.

В основу деятельности этого коспонсорства был положен план Евросоюза, предусматривавший создание в пятилетний срок Палестинского государства и налаживание его отношений с Израилем. Россия, неизменно поддерживая идею возобновления процесса мирного урегулирования, вместе с тем подчеркивала, что его непременное условие — прекращение вооруженной борьбы. Российская дипломатия указывала, что при ее продолжении любые миротворческие инициативы всегда будут находиться под угрозой срыва.

Теракты 11 сентября 2001 г. в США стимулировали усиление вооруженной борьбы между Израилем и ПДС. Последнее сделало ставку на использование диверсантов-смертников, а в ответ израильская армия стала осуществлять крупномасштабные боевые операции на территории Палестинской автономии. Все старания «ближневосточной четверки» добиться прекращения огня не принесли желаемых результатов. Не помогли традиционные связи России с ПДС, так как к этому времени доминирующую роль в нем стали играть откровенно враждебные России исламские фундаменталисты.

Эволюция исламского фундаментализма и позиция России

Движение исламистов (исламских фундаменталистов), колыбелью которого был Ближний Восток, в 1980-е гг. переросло региональные рамки. После распада СССР оно активно осваивало постсоветское пространство и к середине 1990-х гг. смогло до-

биться серьезных политических успехов на Северном Кавказе, в частности самопровозглашения исламской республики Ичкерия в Чечне, и несколько более скромных в Центральной Азии (Таджикистан). Исламизм превратился в реальную угрозу не только внешнеполитическим интересам России, но и самой ее целостности.

В исламистском движении необходимо выделять собственно идеологию и политическую практику. Основные положения его *идеологической доктрины* были сформулированы лидерами египетской организации «Братья-мусульмане» еще в 1930-е гг. и сводились к тезису о «возвращении к истокам ислама». Это означает восстановление «исламской государственности» (замена светского государства теократическим) и «исламского единства» (объединение всех мусульман в одно государство — «халифат»). В доктрине исламистов подчеркнуто, что именно исламизация — единственно возможный путь решения сложных социальных и экономических проблем мусульманских стран («ислам — вот решение»).

В *политической практике* исламистов сразу же возникла проблема соотношения пропаганды и вооруженного насилия, а значит, легальных и нелегальных форм борьбы. Постепенно выделились два принципиально различных подхода в практике исламистов. Сторонники первого, радикалы, считают главным средством политической борьбы вооруженное насилие, в частности террор. Пропаганда рассматривается как важное, но вспомогательное средство. Их лозунг: «Сначала овладеть государственной властью, а затем — умами людей». Сторонники второго подхода, умеренные, не исключая в случае необходимости силовых мер, все же основное внимание уделяют пропаганде. Соответственно их лозунг: «Сначала овладеть умами людей, а затем — государственной властью». Умеренные, как правило, уделяют немалое внимание электоральной борьбе, допуская возможность своего прихода к власти парламентским путем. По аналогии с известным сюжетом российской истории радикалов иногда называют «исламскими большевиками», а умеренных — «исламскими меньшевиками».

«Братья-мусульмане» и все близкие к ним группы и организации — ярко выраженные радикалы. В 1980-е гг. их террористическая деятельность органически вписывалась в рамки тотальной диверсионно-террористической войны, которую ПДС вело против Израиля. Война в Заливе 1991 г. коренным образом изменила ситуацию. Появление на «священной земле» Аравийского

полуострова крупных контингентов европейских и особенно американских войск было квалифицировано исламскими фундаменталистами как вторжение «новых крестоносцев». Единственным ответом на него мог быть только джихад («священная война против неверных»), который одновременно был направлен против «безбожных режимов», подрывающих «исламскую солидарность» и препятствующих «борьбе с сионизмом».

С весны 1992 г. исламисты развернули диверсионно-террористическую войну в ряде стран Ближнего Востока и Северной Африки. В 1995 г. они совершают покушение на президента Египта Х. Мубарака во время его пребывания в Адис-Абебе (Эфиопия) на сессии Организации африканского единства (ОАЕ), что побуждает этого лидера выступить с идеей созыва конференции на высшем уровне для обсуждения проблем терроризма в регионе в контексте борьбы с международным терроризмом. Она состоялась в египетском городе Шарм эль Шейх в марте 1996 г. Кроме стран региона в конференции участвовали коспонсоры ближневосточного мирного урегулирования. Россию представлял Б. Н. Ельцин, а США — Б. Клинтон.

Участники конференции опубликовали заявление с осуждением «любых актов терроризма, в каких бы формах они ни осуществлялись, каковы бы ни были их мотивация и исполнители». На конференции была принята развернутая программа совместной борьбы против терроризма. Однако претворить ее в жизнь так и не удалось, ибо среди участников с самого начала отсутствовало единство взглядов на само понятие международного терроризма. Наглядно это проявилось на состоявшейся в апреле 1998 г. в Каире Межарабской конференции по борьбе с терроризмом. В принятой там конвенции говорится, что «любая вооруженная борьба против иностранной оккупации, за независимость и территориальную целостность не должна рассматриваться как проявление терроризма».

Очевидно, что данное положение вписывается в известную формулу: «цель оправдывает средства». В контексте идеологической доктрины исламского фундаментализма, где пребывание мусульманских народов в составе немусульманских государств в принципе рассматривается как результат оккупации, перед этими народами ставится задача борьбы за независимость с целью последующего вхождения в состав «исламского единства» (халифата). Сама же борьба за независимость должна идти параллельно созданию «исламской государственности» и вестись любыми средствами, включая террор и геноцид в отношении инаковеру-

щих. Примером практической реализации данной доктрины на территории РФ могут служить действия чеченских сепаратистов.

Борьба исламистов с «безбожными режимами» на Ближнем Востоке и в Северной Африке особыми успехами не увенчалась и к началу 1999 г. явно стала терять прежнюю интенсивность, хотя и не прекратилась. В исламистском движении выделились группировки ультрарадикалов («Аль-Каида» Усамы бен Ладена и др.), которые делают упор на необходимости решительной борьбы с США как «главной цитаделью сионизма». Данное положение базируется на концепции «мирового сионистского заговора», реализация которого уже привела, по мнению ультрарадикалов, к господству евреев в США. Осенью 1998 г. «Аль-Каида» организует диверсионные акты против американских посольств в Кении и Танзании. В ответ на это США наносят «одиночные» ракетные удары по базам ультрарадикалов в Афганистане и фармацевтической фабрике в столице Судана — Хартуме, где якобы производилось химическое оружие для исламских боевиков. Реакция мусульманского мира на эти действия США была негативной. Организация исламской конференции (ОИК) в своем заявлении резко осудила американские ракетные удары, а власти Судана подали жалобу на агрессивные действия США в СБ ООН.

Россия тоже неодобрительно отнеслась к односторонним и нелегитимным, с точки зрения международного права, военным акциям США. В заявлении российского МИД подчеркивалось, что решительная борьба против международного терроризма необходима, но «силовые акции одностороннего характера не могут не вызывать озабоченность... Они могут создать опасный прецедент в международной практике решения спорных вопросов, что подорвало бы всю правовую основу современных международных отношений».

В 1980-е гг. основными спонсорами исламистского движения выступили Иран и Саудовская Аравия, но в 1990-е гг. доминирующая роль перешла ко второй, ставшей стратегическим центром исламистов.

Правящим кругам **Саудовской Аравии** присуща идея мессианства, понимаемая как возложенная на страну Аллахом «историческая миссия» распространения и укрепления ислама. Поскольку именно фундаменталисты — наиболее ревностные поборники упрочения ислама, то и поддержка исламистского движения рассматривается как ключевая составляющая этой миссии.

Получая крупные доходы от продажи нефти («нефть — дар Аллаха»), саудовские правящие круги в 1960—1970-е гг. затрати-

ли десятки миллиардов долларов на создание мощной и разветвленной инфраструктуры исламистского движения. Были сформированы целая сеть международных исламских неправительственных организаций, а также многочисленная система исламских банков и фондов. Особое внимание уделялось достижению «исламской солидарности» на межгосударственном уровне. Результатом немалых усилий саудовской дипломатии было образование ОИК, которая рассматривалась ее организаторами как первый шаг к «исламскому единству».

Для внешней политики Саудовской Аравии характерен принцип «антисионизма». ПДС всегда получало от нее довольно серьезную финансовую помощь, хотя социалистическая риторика ряда его лидеров вызывала определенные опасения. Именно саудовская поддержка способствовала созданию в составе ПДС мощных исламистских группировок.

Эти группировки, и в первую очередь ультрарадикалы, расценили приглашение американских войск правительством Саудовской Аравии как «предательство ислама» и пособничество «новым крестоносцам». Они поддержали Саддама Хусейна и солидаризировались с Я. Арафатом, который обратился к народам стран ССАГПЗ с призывом начать восстание против «реакционных предательских режимов». После окончания войны в Заливе ультрарадикалы организовали серию крупных диверсионных актов против американских военных объектов на территории королевства. Саудовские власти были вынуждены принять решительные меры по пресечению их деятельности.

Однако саудовская правящая элита вовсе не собиралась окончательно порывать с радикалами и, воспользовавшись распадом СССР, выдвинула концепцию «поворота на Север», в соответствии с которой основные усилия движения должны быть сосредоточены на исламизации постсоветского пространства. В августе 1992 г. в специальном послании король Фахд заявил, что Центральная Азия представляет собой «важный фактор строительства нового исламского мира».

В рамках этой стратегической ориентации пять новых центральноазиатских государств и Азербайджан были приняты в ОИК. Очевидно, что их руководители рассчитывали на получение крупной финансовой помощи от стран ССАГПЗ. Стремясь продемонстрировать свою искреннюю приверженность исламу, некоторые из них даже совершили хадж (паломничество в Мекку). Однако способствовать исламизации и тем более создавать «исламскую государственность» главы стран — новичков

ОИК никак не могли, ибо для них это было равносильно самоубийству.

Понимая, что рассчитывать на трансформацию светских («безбожных») правящих режимов в данных государствах трудно, саудовская правящая элита основное внимание уделила созданию и укреплению противостоящей им исламской оппозиции. В Таджикистане они поддержали Партию исламского возрождения (ПИВ), развязавшую гражданскую войну. В это время произошла косвенная российско-саудовская конфронтация, так как Россия пресекла попытки создания «исламской государственности» в Таджикистане, что заметно ослабило возможности исламских радикалов в регионе.

По-иному сложилась обстановка на Северном Кавказе, где блокировать деятельность исламских фундаменталистов, финансируемых Саудовской Аравией, российское правительство не смогло. В Чечне они, опираясь на саудовскую помощь, установили свой контроль над сепаратистским движением.

Несмотря на все подобные действия Саудовской Аравии — а некоторые из них с полным основанием можно квалифицировать как антироссийские, — это никак не отражалось на официальном, межгосударственном уровне. Дело в том, что саудовское правительство обычно контролирует исламистское движение косвенно — через многочисленные общественно-политические организации — и официально отрицает какую-либо связь с радикалами. Оно неизменно подчеркивает, что финансовая помощь им осуществляется частными лицами «без ведома и согласия правительства» и имеет характер «благотворительности». Даже пропаганда исламизации в регионе Центральной Азии ведется на саудовские деньги самым авторитетным в мусульманском мире египетским теологическим университетом «Аль-Азхар».

Будучи вынужденными ограничить поддержку ультрарадикалов в регионе, правящие круги Саудовской Аравии отнюдь не собирались сдерживать их борьбу с «мировым сионистским заговором», т. е., по существу, с США. Это вполне естественно: хотя США и Саудовская Аравия являются военно-политическими союзниками, они в то же время — идейно-политические противники. США — носители идеи глобального американского мессианства, а Саудовская Аравия — глобального исламского мессианства. Налицо жесткий идеологический антагонизм.

Организованные ультрарадикалами из «Аль-Каиды» теракты 11 сентября 2001 г. вынудили администрацию президента

Дж. Буша-младшего объявить о том, что США находятся в состоянии войны с международным терроризмом, и предложить всем его противникам образовать *мировую антитеррористическую коалицию*. Россия решительно осудила эти теракты и заявила о своем присоединении к данной коалиции.

Первым объектом ответного удара США по ультрарадикалам стал режим талибов в **Афганистане**, где находились штаб-квартира «Аль-Каиды» и крупные отряды боевиков данной группировки. Режим талибов отказался выполнить требование США выдать главу «Аль-Каиды» Усаму бен Ладена. В ответ американо-британская авиация начала наносить бомбовые удары по вооруженным силам талибов, затем в наступление перешли отряды Северного альянса (противостоящая талибам коалиция этнических групп на севере страны). Режим талибов пал, но захватить бен Ладена не удалось; скрылся и глава режима талибов мулла Омар. Под эгидой антитеррористической коалиции было создано правительство Х. Карзая.

Россия воздержалась от непосредственного участия в боевых действиях в Афганистане, ограничившись предоставлением своего воздушного пространства и снабжением Северного альянса техникой и вооружением. После разгрома талибов МЧС России перебросило в Кабул полевой госпиталь и занялось поставками гуманитарной помощи. Весной 2002 г. в ходе визита в Москву министра обороны нового афганского правительства генерала Фахима обсуждались проблемы военно-технического сотрудничества. Однако предпосылки для его возобновления весьма незначительны.

В результате длительной гражданской войны экономика Афганистана полностью разрушена. Основная масса населения существует за счет наркоторговли. В 1997 г. Афганистан вышел на первое место в мире по производству наркотиков. После устранения режима талибов, предпринявших некоторые попытки сократить производство наркотиков, ситуация даже ухудшилась. Ни США, ни другие члены антитеррористической коалиции не в состоянии выделить правительству Карзая ту крупную финансовую помощь, которая дала бы возможность приступить к восстановлению экономики страны в каких-либо серьезных масштабах.

Ликвидация режима талибов заметно ослабила давление исламистов на государства Центральной Азии, но не остановила поток наркотиков. 80% производимых в Афганистане наркотиков продолжают идти через Таджикистан и Россию в Западную Европу. Несмотря на все усилия, нашим властям так и не удалось

заблокировать контрабанду наркотиков, рост потребления которых в России уже привел к тяжелым социальным последствиям. Этого смогли добиться лишь власти Ирана, которые с размахом применяли смертную казнь для наркоторговцев.

Со времени войны 1991 г. в Персидском заливе руководство **Исламской Республики Иран**, крайне обеспокоенное усилением военного присутствия США в регионе, пытается добиться сближения с Россией. Первым серьезным шагом в этом направлении стало российско-иранское сотрудничество в деле прекращения войны в Таджикистане. Правительство РФ отметило серьезную позитивную роль Ирана в деле достижения компромисса.

Несмотря на весьма значительное американское давление (по линии комиссии Гор – Черномырдин), направленное на присоединение РФ к санкциям против Ирана, российское руководство на это не пошло. Более того, началось развитие экономических связей между двумя странами и создана постоянная российско-иранская комиссия по экономическому сотрудничеству. В 1995 г., вопреки решительным протестам США, был подписан контракт на строительство АЭС в Бушере. Иран проявляет значительный интерес к военно-техническому сотрудничеству с Россией в связи с долгосрочным планом перевооружения своей армии. Однако на развитие российско-иранского сотрудничества, особенно в сфере ядерных технологий, неизменно отрицательно реагируют США.

Напомним, что после терактов 11 сентября администрация Буша-младшего включила в состав «оси зла» две страны региона Ближнего и Среднего Востока – Иран и Ирак. Ликвидация режима Саддама Хусейна и появление мощной американской группировки у границ Ирана стимулировали его правящие круги к развитию сотрудничества с Россией. Они рассчитывали, что Россия безоговорочно встанет на их сторону в иранском «атомном проекте», но российское руководство заняло взвешенную позицию, настояв на усилении контроля МАГАТЭ. Хотя и не сразу Иран согласился на это. Такая позиция России, хотя и вызвала определенное недовольство иранских правящих кругов, не привела к заметному ухудшению российско-иранских отношений.

Против американского плана устранения режима Саддама Хусейна выступила и такая влиятельная региональная держава, как **Турция**. Ее правящие круги опасаются, что США ведут дело к созданию на севере Ирака курдского государства. На протяжении десяти лет после окончания войны в Персидском заливе США настойчиво и последовательно создавали предпосылки для

курдской государственности. Свержение Хусейна в принципе ускорит процесс ее оформления, а это означает непосредственную угрозу целостности Турции и Ирана.

Острота *курдской проблемы* — один из факторов, заставивших правящие круги Турции избегать ухудшения отношений с Россией. Несмотря на многочисленность и влиятельность антироссийски настроенной кавказской диаспоры, они официально не поддержали чеченских сепаратистов. Более того, в декабре 1996 г. был подписан российско-турецкий меморандум о совместной борьбе с терроризмом.

Существенную роль в стабилизации российско-турецких отношений со второй половины 1990-х гг. стало играть российско-турецкое экономическое сотрудничество. Быстрое развитие торгового обмена и поток российских туристов вносят серьезный вклад в оживление турецкой экономики, переживающей хронический структурный кризис. Немалую роль в этом играет и реализация проекта «Голубой поток» — создание газопровода из России в Турцию. Он призван обеспечить экономику Турции перспективным энергоносителем, в котором она чрезвычайно нуждается.

* * *

При подведении итогов внешнеполитической деятельности России на Ближнем и Среднем Востоке следует заметить, что она в основном протекала в рамках «советской традиции». Особенно наглядно тенденция к сохранению преемственности стала просматриваться со второй половины 1990-х гг. Это обусловлено не субъективными предпочтениями и даже не давлением тех или иных сил, хотя в условиях постоянной внутриполитической нестабильности их роль нельзя недооценивать, а прежде всего сугубо объективными факторами — слабостью экономического потенциала России, но с сохранением ее немалых военно-технических возможностей.

Если учесть данное обстоятельство, то внешнеполитическая стратегия России в регионе может быть сочтена довольно рациональной. Вместе с тем очевидно, что после терактов 11 сентября 2001 г. в США, формирования антитеррористической коалиции и военной операции США и их союзников в Ираке она требует определенной корректировки, хотя возможности России для этого невелики.

Литература

Егорин А. З. Война и мир на Ближнем Востоке. – М., 1995.
Омар А. А. США, исламский Ближний Восток и Россия. – М., 1995
Ближневосточное урегулирование: проблемы и перспективы. – М., 1998.
Международные отношения на Ближнем и Среднем Востоке и политика России на рубеже XXI века. – М., 2000.
Хрусталев М. А. Международные отношения на Ближнем Востоке. – М., 2001.
Ближний Восток и современность. – М., 1996.
Косач Г., Мелкумян Е. Ближний Восток в российской внешней политике // МЭиМО. – 2002. – № 9.
Средин В. Россия и Ближний Восток // Международная жизнь – 2000, № 3.

Глава 35

ЛАТИНОАМЕРИКАНСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. М. Давыдов

По геополитическим ориентирам и иерархии национальных интересов, реализуемых на мировой сцене, взаимоотношения России и стран Латино-Карибской Америки (ЛКА) не входят сегодня в круг приоритетов развития их международных связей. Особый случай – Куба, для которой поддержка СССР была основополагающим фактором включения в мировую политику и экономику, но он не имеет шансов на повторение, ибо современной России принадлежит совсем иная роль на нашей планете.

Вместе с тем в новых условиях российско-латиноамериканские отношения (РЛО) развиваются преимущественно по восходящей линии. Уровень и масштабы такого сотрудничества на начало XXI в. значительно превосходят его параметры в первое пятилетие новой России, что обусловлено объективными обстоятельствами.

Глобализация основных политических и экономических процессов в современном мире серьезно ослабляет ограничения международных связей, налагаемые географической удаленностью, и делает гораздо подвижнее ткань отношений в мире, что часто выводит вперед нетрадиционные схемы сотрудничества.

Этапы становления российско-латиноамериканских отношений

Латиноамериканское направление внешней политики России, в отличие от многих других ее векторов, не отягощено грузом исторических противоречий либо соперничества, стойкими политическими предубеждениями или трудноразрешимыми проблемами в двухсторонних отношениях. Страны ЛКА заинтересованы в том, чтобы новый миропорядок был сбалансированным и свободным от одностороннего диктата, и потому приветствуют самостоятельную роль России на международной сцене, укрепление ее авторитета, который может быть использован для сдерживания агрессивных устремлений либо односторонних действий в обход мирового сообщества, ООН. В свою очередь, в России все больше убеждаются в том, что страны ЛКА – важный резерв благотворного влияния на миропорядок, а их позиции по ключевым вопросам современности смыкаются с подходами, преобладающими в российском обществе и во внешней политике РФ.

При оценке развития РЛО необходимо, разумеется, видеть влияние с обеих сторон. Тем не менее очевидно, что масштаб перемен в нашей стране превосходит испытанное странами ЛКА в конце XX – начале XXI в. Их отношение к России, к развитию сотрудничества с нашей страной, конечно же, не были константой. Однако в большей мере динамика РЛО определялась все же изменениями в самой России. Это дает основание провести периодизацию развития РЛО, исходя из эволюции нашего общества, состояния отечественной экономики и изменений во внешней политике РФ. Такой подход позволяет выделить три периода.

Начальный этап (первая половина 1990-х гг.) характеризовался преимущественно пассивной адаптацией к ослаблению наших позиций в регионе после распада советской сверхдержавы и ее «лагеря», маргинализацией региона в общем контексте внешнеполитической деятельности РФ из-за ее ориентации на «сильных мира сего» в ущерб связям с широким кругом развивающихся стран, с ближним зарубежьем, на постсоциалистическом пространстве в целом. *Второй этап* (вторая половина 1990-х гг.) в значительной мере ассоциируется с исправлением перекосов первого. Он отмечен активизацией дипломатического диалога и внешнеполитического взаимодействия с латиноамериканскими и карибскими государствами, повышением уровня и статуса двусторонних отношений, расширением поля их сотрудничества с Россией в рамках многосторонней дипломатии. Политическая

стабилизация в нашей стране, выход ее на траекторию экономического роста и более последовательное отстаивание национальных интересов РФ на международной сцене, связанные с началом президентского мандата В. В. Путина, дают основание для выделения *третьего*, современного *этапа* в развитии РЛО.

В первой половине 1990-х гг. латиноамериканские и карибские государства де-факто отодвинулись на периферию внешнеполитической деятельности РФ. Ее нацеленность на поиск понимания преимущественно с Вашингтоном, внезапное свертывание нашего присутствия на Кубе, пассивность в отношениях с другими латиноамериканскими странами — все это не внушало оптимизма относительно перспективы российско-латиноамериканских связей. В ЛКА стали воспринимать Россию как державу второй категории с ограниченным полем внешних интересов. Это плохо компенсировалось устранением препятствий для развития РЛО вследствие «деидеологизации» нашей внешней политики и ухода в прошлое биполярной конфронтации. Авторитет новой России тогда серьезно страдал от потока негативной информации, распространявшейся за рубежом, в том числе об экономических неурядицах и внутриполитических распрях в нашей стране, а затем о провалах в первой чеченской кампании, которые ставили под сомнение сохранение военной мощи РФ и моральные ориентиры российского государства.

Вместе с тем, констатируя слабую активность России в отношениях с латиноамериканскими и карибскими странами в начале 1990-х гг., нельзя пройти мимо ряда позитивных обстоятельств. Все страны ЛКА, имевшие дипотношения с СССР, незамедлительно признали Российскую Федерацию в качестве полноправного субъекта международных отношений. То был убедительный сигнал доброй воли и готовности к сотрудничеству.

Кроме того, несмотря на серьезные трудности в поддержании дипломатической активности в регионе (прежде всего финансовые), нашей внешнеполитической службе удалось сохранить сеть загранпредставительств, а в ряде случаев — добиться ее увеличения. Произошло заметное расширение круга стран, с которыми осуществляются дипломатические отношения. В 1991 г. они были нормализованы с Доминиканской республикой (посол РФ в Венесуэле по совместительству представляет наши интересы в Санто-Доминго), в 1992 г. — с Парагваем (по совместительству послом РФ в Аргентине). В 1995 г. в Москве открылось посольство Гватемалы во главе с ее чрезвычайным и полномочным по-

слом (наши интересы в Гватемале на первом этапе представлял посол в Коста-Рике).

Значительное событие первой половины 1990-х гг. — визит в РФ президента Чили П. Эйлвина (июнь 1993 г.). Казалось, он предвещал определенный прорыв на латиноамериканском направлении в целом. Чили — страна, находившаяся на экономическом подъеме, успешно преодолевавшая тяжкое наследие авторитарного режима, возвращавшаяся в демократическое сообщество наций. Все это создало ей имидж одного из лидеров региона, привлекло к ней внимание других государств ЛКА. Важно также, что визит чилийского президента происходил на фоне активизировавшегося товарооборота между двумя странами. В ходе переговоров в Москве был подписан ряд важных документов, в том числе Декларация о принципах взаимоотношений и сотрудничества между РФ и Республикой Чили, соглашения о торговом и экономическом взаимодействии, о сотрудничестве в области культуры, о взаимопомощи в борьбе с незаконным оборотом наркотиков. К сожалению, российской стороне не удалось реализовать в полной мере возможности этого визита, поскольку Москва не проявила надлежащего внимания к обеспечению высокого уровня переговоров и соответствующих контактов. В Чили и в других латиноамериканских странах на примере этого визита почувствовали отсутствие в Москве ясного и заинтересованного подхода к развитию РЛО.

Заметными событиями первого этапа стали также турне вице-президента А. В. Руцкого (1992 г.) и спикера Совета Федерации В. Ф. Шумейко (1994 г.). В первом случае речь шла о посещении Венесуэлы, Аргентины и Бразилии; во втором — Чили, Аргентины, Бразилии, Венесуэлы и Эквадора. Высокий должностной статус глав обеих делегаций, многочисленный состав сопровождавших, довольно широкое освещение визитов в СМИ — все это, казалось бы, свидетельствовало о серьезности намерений по отношению к латиноамериканским государствам. В свою очередь, приемы, оказанные обеим делегациям, продемонстрировали живой интерес к новой России, желание латиноамериканцев понять и максимально использовать возможности взаимодействия с российскими партнерами. Однако, подводя итог результатам тех двух визитов, следует признать и негативные моменты. В работе обеих делегаций декларативная претенциозность превзошла их действительные полномочия и практическую подготовленность российской стороны к реализации авансов, которые широко выдавались в ходе визитов. Латино-

американские турне Руцкого и Шумейко отразили тот факт, что российской внешней политике того времени недоставало четких ориентиров, скоординированности действий ведомств, участвующих в осуществлении международных связей. Особенно болезненно это сказывалось «на местах» — в российских загранпредставительствах. Их работа осложнялась не только свертыванием финансирования, но и такими факторами, как информационная оторванность, изменчивость и непоследовательность указаний Москвы, невозможность воздействовать на различные структуры в центре для выполнения обязательств российской стороны.

Разворот внешнеполитической деятельности РФ к более прагматичному решению накопившихся внутриэкономических проблем и подготовке условий для расширения внешнеторговых связей стал ощущаться на латиноамериканском направлении к середине десятилетия. Об этом свидетельствовал визит первого вице-премьера правительства РФ О. Н. Сосковца на Кубу в октябре 1995 г. Многократный спад товарооборота, замораживание большинства крупных инвестиционных проектов, начатых на острове в советское время, осложнение дипломатических отношений вследствие кардинальной смены внешнеполитического курса Москвы — все это давно требовало нахождения взаимосогласованных решений, посильных для реализации как с российской, так и с кубинской стороны. Работа делегации, наделенной конкретными полномочиями, продвинула урегулирование ряда ключевых вопросов российско-кубинских отношений, в том числе о взаимных поставках по схеме «нефть — сахар», о судьбе АЭС в Хурагуа, об обязательствах двух стран по эксплуатации радиоэлектронного центра в Лурдесе, о поставках запасных частей для техники советского производства, используемой на Кубе. К сожалению, эффект достигнутых договоренностей оказался краткосрочным. Финансовая слабость обеих сторон, отсутствие должной политической воли к сотрудничеству с российской стороны вновь приводили к осложнению взаимоотношений РФ и Кубы.

На повестке дня оставался «подвешенным» особо сложный вопрос взаимоотношений — признание и погашение многомиллиардного долга Кубы, доставшегося России от СССР. Эта проблема, впрочем, не ограничивалась Кубой. Она существовала (разумеется, в меньшем объеме) и в отношениях с такими странами, как Никарагуа и Перу. Продвижение в этом направлении наметилось лишь на втором этапе.

Симптом позитивных перемен — получение Россией в 1992 г. статуса наблюдателя в Организации американских государств (ОАГ). Так Москва открыла для себя важный канал доступа к многосторонней дипломатии в Западном полушарии. К сожалению, область такой дипломатии в регионе не привлекла на первом этапе должного внимания нашего внешнеполитического ведомства.

При оценке начального этапа в целом принципиально важно сохранение (хотя и с определенными издержками, особенно в случае с Кубой) инфраструктуры российского присутствия в регионе, несмотря на трудности переходного периода в нашей стране. Неоправданная маргинализация ЛКА во внешнеполитической деятельности усугублялась импровизационным характером отечественной политики, ее пассивностью во многих серьезных вопросах и отсутствием значительных инициатив на международной сцене, находящих заинтересованный отклик у латиноамериканских и карибских государств.

В рассмотрении ситуации с хозяйственными связями следует иметь в виду, что в начале 1990-х гг. рухнули государственные программы нашего торгово-экономического и научно-технического сотрудничества со странами региона. Внешнеторговые объединения, перелицованные в независимые коммерческие структуры, определенный срок продолжали держаться на контактах и проектах, наработанных еще в советское время, либо меняли традиционный профиль в пользу конъюнктурных высокорентабельных сделок (импорт ходовых потребительских товаров). Однако прежний резерв исчерпывался, а новые позиции на рынке ЛКА без институциональной и финансовой поддержки государства не были освоены.

Столкнувшись с немалыми трудностями на рынках развитых стран (Северной Америки и Европы) и с падением платежеспособного спроса внутри России и в СНГ, на латиноамериканские рынки стали все чаще выходить независимые производители, новые экспортеры и импортеры. Они не владели конъюнктурой, слабо знали особенности этих рынков и современную технологию внешней торговли, однако шли путем проб и ошибок, соглашаясь на услуги сомнительных посредников. Известно немало скандалов и афер, возникших на этой почве. Были и «сознательные» потери со стороны руководителей наших предприятий (присвоение дохода в сугубо личных целях). Тем не менее в целом российский экспорт в страны ЛКА быстро набирал темп, причем нередко по весьма неожиданным направлениям. Частный

бизнес открывал позиции, которые никогда раньше не фигурировали в нашем экспорте.

Встречное движение товаров и услуг из ЛКА также оживилось довольно быстро. Наряду с традиционными экспортерами, на открывшийся российский рынок, привлекавший массой незаполненных ниш и перспективой высоких доходов, потянулись продавцы нетрадиционных для ЛКА экспортных товаров. Они были относительно лучше подготовлены для работы на нашем рынке, чем их российские коллеги на латиноамериканском, увереннее владели современной техникой внешней торговли, маркетингом и, как правило, имели финансовый тыл. Но в то же время многие не смогли адаптироваться к превратностям «дикого» рынка, образовавшегося в России в первые годы реформ, к нестабильности таможенного и налогового законодательства, к «неформальным» традициям нашей деловой практики.

При всех сложностях к середине 1990-х гг. итог оказался неожиданно впечатляющим. Темпы роста взаимного товарооборота установились на рекордном уровне. Показатели объема торговли с большинством стран ЛКА (за исключением Кубы) приблизились к данным советского времени (по сопоставимой величине применительно к России). Более того, товарооборот латиноамериканского сегмента негаданно превратился в те годы в самый быстрорастущий сектор нашей внешней торговли. Среднегодовые темпы прироста по самым скромным меркам (т. е. без учета оборота через офшорные зоны) в три раза превышали аналогичный показатель всей внешней торговли РФ. По ЛКА он был впятеро выше показателя ближнего зарубежья, вшестеро — по странам Азии, более чем вдвое превосходил данные по США и Канаде и странам Африки, в 2,4 — показатель для Европы (без СНГ и Балтии).

Как и почему это случилось — при отнюдь не благоприятной ситуации в российской экономике, при том что институционально-политическая поддержка внешней торговли на латиноамериканском направлении в советское время сошла на нет в новой России? Объяснение может быть только одно. И в России, и в странах ЛКА созрели объективные интересы, потребности и возможности, побуждающие к практическому продвижению взаимовыгодного сотрудничества. Кроме того, в РФ уже приносило эффект высвобождение предпринимательской инициативы.

К середине 1990-х гг. в среде российской политической элиты наступало отрезвление от эйфории прозападничества. Это происходило, во-первых, по мере того как становились все более оче-

видными пределы благожелательности Запада и его эгоцентризм в использовании преимуществ победителя в холодной войне. Во-вторых, за фрустрацией общественного сознания, вызванной распадом СССР, у значительной части населения возрождались патриотические державные чувства. В стране все болезненнее воспринималась «хвостистская» политика по отношению к «сильным мира сего». В-третьих, при всех невзгодах в экономике, ограничивавших свободу внешнеполитического маневра, международные интересы России проявлялись осознаннее и реалистичнее. Опыт продвижения на европейский и североамериканский рынки наглядно показал, что допуск ограничивается сырьем и полуфабрикатами, причем на весьма жестких условиях. Тогда как на рынках ЛКА просматривалась перспектива наращивания именно несырьевого экспорта.

Тем временем события на мировой сцене развивались в направлении формирования и консолидации мегаблоков (североамериканского – на основе НАФТА; европейского – ЕС; тихоокеанского – АТЭС), которые, как было очевидно, в состоянии задавать тон в грядущем миропорядке. Россия же не вписывалась в них; кроме того, она не могла сцементировать собственный «блок» на постсоветском пространстве. Забрезжила угроза ее маргинализации на международной сцене.

Под воздействием всех этих обстоятельств в российской политической элите «западнический романтизм» постепенно уступал место прагматическому поиску сбалансированной схемы внешней политики, которая была бы адекватна державной величине, исторической проекции и естественному геополитическому весу России. Нашим общественным сознанием и менталитетом российской элиты все больше овладевало убеждение, что страна способна занять достойное место в новом миропорядке, обеспечить свои национальные интересы, безопасность и условия для экономического прогресса в том случае, если ее внешняя стратегия будет достаточно сбалансированной. В этом смысле многополюсная структура корреспондировала и с жизненной заинтересованностью России, и с устремлениями большинства представителей мирового сообщества.

Смена в руководстве российской дипломатией в 1996 г. оказалась вполне закономерной. Прежняя ориентация не только исчерпала себя, но и вступила в противоречие с процессом политических и социально-психологических перемен. Новая ориентация, представленная авторитетной фигурой Е. М. Примакова на посту министра иностранных дел РФ, логично укладывалась в

русло изменений в стране, в отношении общества к ее внешней политике.

При спаде оптимизма в среде российских реформаторов, которым долго не удавалось запустить механизм роста рыночной экономики, многие страны ЛКА демонстрировали в то время реальные результаты преобразований: финансовую стабилизацию, прекращение инфляции, возобновление роста производства, активный приток капитала, серьезные прорывы на внешних рынках. Соответственно, в России – не только в научных, но и в политических кругах – рос интерес к «секретам» латиноамериканских реформ. Итоги преобразований в странах ЛКА, возобновление там динамичного роста экономики и прогресс в модернизации хозяйственных систем при укреплении демократических институтов стали создавать в России свой «демонстрационный эффект», формирующий более привлекательный образ региона.

Перечень визитов и переговоров высокого уровня, состоявшихся во второй половине 1990-х гг., убедительно отражал существенный рост интенсивности политических консультаций и говорил о взаимном стремлении к расширению поля сотрудничества и укреплению его юридической базы.

В 1996 г. состоялась поездка министра иностранных дел РФ Примакова в Мексику, на Кубу и в Венесуэлу. В ноябре 1997 г. представительная делегация во главе с ним же посетила Бразилию, Аргентину и Колумбию, а затем Коста-Рику, где были проведены беспрецедентные многосторонние переговоры руководителей внешнеполитических ведомств России и всех центральноамериканских государств, а также Доминиканской республики. Кроме того, во время пребывания российской делегации в колумбийской столице прошли переговоры с министром иностранных дел Панамы, специально приехавшим для этого в Боготу. Один из самых примечательных итогов переговоров Примакова с бразильским руководством – решение о создании «большой комиссии» по двустороннему сотрудничеству, сопредседателями которой были определены премьер-министр с российской стороны и вице-президент – с бразильской. До того времени двусторонние комиссии имели подобный статус лишь в отношениях с США, Германией, Китаем и Францией.

Вице-премьер правительства РФ Б. Е. Немцов в декабре 1997 г. посетил с рабочим визитом Чили, Венесуэлу и Мексику. Особое внимание делегации было уделено опыту рыночных реформ, постановке пенсионного дела и развитию топливно-энергетического комплекса. Проявленный таким образом интерес свидетельствовал

о признании нашими реформаторами близости проблематики рыночных преобразований в России и Латинской Америке, о целесообразности изучения и использования технологий реформирования, отработанных в этом регионе.

В ноябре 1998 г. на сессии АТЭС в Куала-Лумпуре состоялась встреча Е. М. Примакова (назначенного председателем правительства РФ) с перуанским президентом. В переговорах по широкой проблематике двустороннего и многостороннего сотрудничества участвовали министры иностранных дел обеих стран. В феврале того же года делегация под руководством главы МЧС С. К. Шойгу участвовала в работе межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству в Гаване, проведя переговоры с представителями высшего политического руководства Кубы. В конце 1999 г. для продолжения политических консультаций и решения текущих вопросов двустороннего сотрудничества в Гаване находился министр иностранных дел РФ И. С. Иванов.

Москва тоже принимала глав дипломатических ведомств Венесуэлы (1996), Мексики (1996), Колумбии (1998), Чили (1997), Коста-Рики (1998), Перу (1999). Впервые в нашей стране с официальным визитом побывал глава гватемальского МИД (1999). Несколько визитов в столицу России нанесли министры иностранных дел Кубы (1997, 1999, 2000).

Особо выделилась российско-аргентинская встреча в верхах, которая состоялась в Москве в июле 1998 г. в ходе визита аргентинского президента К.-С. Менема. Тогда были подписаны соглашения об основах двусторонних отношений, о взаимной защите и поощрении инвестиций, о воздушном сообщении, о сотрудничестве органов внутренних дел и (отдельно) ведомств, занимающихся поддержкой малого и среднего предпринимательства, а также договоры и совместные программы в области науки и техники, мирного использования атомной энергии и в сфере сельского хозяйства.

В конце 1990-х гг. ожидались также поездки в Москву бразильского, перуанского и мексиканского президентов. Однако нестабильность положения в высших эшелонах власти России, частые смены правительства затруднили реализацию намеченных визитов. Та же причина помешала неоднократно готовившейся поездке главы правительства РФ в Бразилию, Аргентину и ряд других стран региона. Официальные приглашения не раз поступали и в адрес Президента РФ Б. Н. Ельцина, который в 1998 г. рассматривал возможность посещения Бразилии и ряда других стран ЛКА.

Тем временем в отношениях со странами ЛКА приобретали систематический характер многосторонние консультации и контакты. Прежде всего речь идет о ежегодных встречах главы МИД России с руководящей «тройкой» Группы Рио[1] на ГА ООН. Постоянные контакты складывались у российского представительства в ОАГ с послами латиноамериканских государств при этой организации. Налаживались рабочие отношения с органами Андского сообщества и МЕРКОСУР[2]. В последнем случае партнером южноамериканской интеграционной группировки стал Международный экономический комитет СНГ.

Экономические неурядицы конца десятилетия сказались на торговых отношениях России со странами региона. Раскаты «азиатского» кризиса 1997—1998 гг., совпавшие с климатическим катаклизмом «Эль Ниньо» в ЛКА, подорвали экономические силы многих государств региона. В августе 1998 г. пришла очередь России, которая тяжело пострадала от дефолта. Итоги товарооборота в торговле с ЛКА в 1998 г. оказались удручающими: он упал примерно на 15—20% по отдельным странам, миновав лишь торговлю с Перу и Кубой. Многие латиноамериканские экспортеры вынуждены были уйти с российского рынка из-за резкого сокращения платежеспособного спроса. Другим пришлось серьезно ограничить свой бизнес. Ухудшение условий торговли отразилось и на отечественных поставках в страны региона.

Однако постепенная адаптация к послекризисной ситуации фирм — участниц торгово-экономических отношений РФ и ЛКА уже через год поправила показатели товарооборота, что еще раз показало: в его первооснове — не конъюнктурные соображения, а объективные потребности и интересы. Конечно, условия торгового и финансового взаимодействия изменились относительно докризисных, особенно в части ценовых пропорций и соотношения факторов конкурентоспособности. Но «не было бы добра без худа»: это создало благоприятные предпосылки для российского экспорта (эффект девальвации рубля), прежде всего несырьевого. Изменение условий повлекло за собой смену персонажей в торгово-экономических отношениях. Механизм «естественного от-

[1] Объединение 19 латиноамериканских стран, осуществляющее координацию их внешнеполитической деятельности.

[2] Южноамериканский общий рынок, в который входят Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай, а также Чили и Боливия на правах ассоциированного членства.

бора» стал выводить на передний план более стойкие и динамичные фирмы.

Второй этап развития РЛО характеризовался своего рода экономизацией работы российской дипломатии, т. е. более активным и целенаправленным подключением МИД к поддержке торгового, технологического и инвестиционного сотрудничества с зарубежными партнерами. При оценке основных задач МИД на латиноамериканском направлении его глава И. С. Иванов выделил две наиболее актуальные:

1) курс на прямое поощрение торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества;

2) содействие формированию правовых правил поведения для кооперации деловых кругов.

Выполнение таких функций диктовалось не только «велением времени» — общемировой тенденцией прагматического настроя дипломатии, но и специфическими обстоятельствами, связанными с перестройкой аппарата государственного управления в РФ. После ликвидации министерства внешнеэкономических связей и передачи его полномочий в министерство экономического развития и торговли (при резком сокращении аппарата, занимающегося внешнеэкономическими вопросами, и ликвидации торгпредств в ряде латиноамериканских стран) в этой сфере образовался определенный вакуум, который невольно приходилось заполнять нашим дипломатическим представительствам на местах, а в центре — Латиноамериканскому департаменту и другим структурным подразделениям МИД России. Но дипломатическое ведомство не было в полной мере готово к выполнению нетрадиционных функций. Процесс их освоения проходил довольно болезненно, но постепенно вырисовывалась новая схема разделения и выполнения полномочий.

Одна из сложных экономических задач, которую приходится решать МИД во взаимодействии с другими ведомствами (Минфин, Центробанк), связана с урегулированием внешней задолженности. Этому благоприятствовало вхождение России в Парижский клуб стран-кредиторов, подкрепляющий на многосторонней основе права кредиторов и обязательства дебиторов. В то время удалось реорганизовать никарагуанский долг России и добиться его погашения на условиях, учитывающих реально низкую платежеспособность этой страны (в основном товарными поставками со скидкой 90% против номинала). Менее убедительно выглядело урегулирование внешней задолженности Перу

(около 1,2 млрд долл.). В 1996 г. Минфин без координации с МИД подписал соглашение о переуступке швейцарской финансовой корпорации перуанского долга РФ в размере 1 млрд долл. за 110 млн долл.; если на вторичном рынке перуанские долги котировались в то время на уровне 40—70% от номинала, указанную сделку трудно назвать эффективной.

При сравнении содержания первого и второго пятилетия 1990-х гг. очевидно не только повышение интенсивности взаимодействия с государствами региона, но и заметная его диверсификация. Она происходила, в частности, по линии межпарламентских связей. Обмен парламентскими делегациями привлек многие страны региона, в том числе Боливию, Перу, Аргентину, Чили, Мексику. К установлению контактов с латиноамериканскими партнерами подключились федеральные судебные и контрольные органы, правоохранительные структуры. В ряде стран ЛКА (там, где присутствует диаспора выходцев из России) в практику российских посольств вошла работа с соотечественниками. Вместе с тем (по сравнению с советским периодом) весьма ограничены отношения в области культуры и науки.

Курс на активный диалог и устойчивое сотрудничество

Несмотря на краткость времени[1] с начала президентства В. В. Путина, от чего мы отсчитываем современный этап развития РЛО, данный период наполнен весьма значительным содержанием. Выражается это в возросшей интенсивности политических контактов, в том числе на высшем уровне. Кроме того, этому этапу присущи крутые повороты мировой политики, которые явно повлияли на отношения и взаимодействие РФ со странами ЛКА. Достаточно вспомнить о последствиях террористической акции 11 сентября 2001 г. в США, а затем о военных кампаниях в Афганистане и Ираке.

В конце 2000 г. состоялся официальный визит Президента РФ на Кубу, в задачи которого входили подведение черты под наслоением проблем в двусторонних отношениях, восстановление доверия, подорванного в 1990-е гг., и определение приоритетов сотрудничества на перспективу, исходя из новых условий. Визит обновил

[1] На время подготовки данной главы мы оцениваем итоги трех лет.

договорную базу сотрудничества[1], на прагматической основе прояснил позиции, возможности и интересы обеих сторон.

Трудно, конечно, было рассчитывать на безоблачные перспективы, учитывая нынешние различия в политическом и экономическом строе двух стран, а также финансовые трудности участников торгово-экономического сотрудничества с обеих сторон. В патовой ситуации остались переговоры по вопросу о задолженности Кубы перед Россией. Кубинское правительство отстаивало встречные претензии, касающиеся компенсации потерь, вызванных свертыванием российской стороной экономического сотрудничества с Кубой после распада СССР. Отношения двух сторон осложнились, когда на исходе сентября 2001 г. руководство РФ решило демонтировать центр радиоэлектронного мониторинга в Лурдесе, не видя в нем целесообразности из-за пересмотра военной доктрины и не найдя компромисса с кубинской стороной по размеру арендной платы за его использование. В то же время РФ последовательно выступает против политико-экономической блокады Кубы и вмешательства в ее внутренние дела под флагом «прав человека», содействует ослаблению напряженности в отношениях Кубы и США, настроена на дальнейшее развитие российско-кубинских связей в экономике, науке и культуре.

В последнее время на передний план РЛО все больше выходят наши отношения с Бразилией. По итогам 2002 г. товарооборот двух стран составил почти 1,7 млрд долл. Это значит, что Бразилия стала нашим первым экономическим партнером в ЛКА. По оценкам бразильских специалистов, в ближайшие два-три года при встречных усилиях товарооборот имеет реальные возможности достичь 5 млрд долл.

В конце 2001 г. состоялся первый в истории визит руководителя правительства нашей страны в Южную Америку. Делегация во главе с М. М. Касьяновым посетила Бразилию и Венесуэлу. Во время пребывания в Бразилии с обеих сторон подчеркивалось стремление к установлению стратегического партнерства. Обширные планы сотрудничества обсуждались на заседании «большой комиссии» под председательством Касьянова и вице-президента Бразилии М. Масиела. В начале 2002 г. состоялся официальный визит в РФ бразильского президента Ф. Э. Кардозо. На встрече двух прези-

[1] Были подписаны соглашения об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы, договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, соглашение о сотрудничестве в области здравоохранения и медицины, протокол о товарообороте на 2001–2005 гг.

дентов вновь был подчеркнут курс на стратегическое партнерство. Бразильская делегация и сопровождавшие ее представители деловых кругов провели с российскими коллегами интенсивную работу по выявлению перспективных направлений экономического и научно-технического сотрудничества.

Завершение политико-электорального цикла в Бразилии временно приостановило продвижение российско-бразильских отношений. Но уже первые месяцы правления Л.-И. Лулы да Сильва, победившего на президентских выборах в октябре 2002 г., показали, что новая администрация придает сотрудничеству с Россией самое серьезное значение. При этом дипломатической командой президента Лулы да Сильва оно рассматривается как один из важнейших элементов курса Бразилии на взаимодействие на международной сцене стран-гигантов, представляющих основные регионы мира вне традиционных центров влияния.

В 2002—2003 гг. расширился диапазон взаимодействия РФ с Венесуэлой — одним из лидеров ОПЕК. Для России, в чьем экспорте и экономике существенно возрос энергетический компонент, было важно соотнести свою политику на неустойчивом мировом рынке с другими крупнейшими поставщиками углеводородного сырья. Явная заинтересованность в этом была проявлена и венесуэльской стороной. В то же время администрация президента У. Чавеса, которая дистанцировалась от Вашингтона и провозгласила курс социальной ориентации развития и поддержки малоимущих слоев населения, предприняла активные усилия для установления альтернативных внешнеэкономических связей, рассчитывая, в частности, на резервы широкого сотрудничества с Россией. По инициативе Чавеса состоялись его встречи с Путиным (официальный визит в Москву в мае 2001 г. и рабочая поездка в октябре 2001 г.). Переговоры на высшем уровне расширили перспективы торгово-экономического сотрудничества. Это подтвердилось в ходе официального визита главы правительства РФ Касьянова, в рамках которого было проведено заседание межправительственной комиссии России и Венесуэлы. Ряд крупных российских фирм, специализирующихся в сферах энергетики, поставок машинно-технической продукции, инжиниринговых услуг и военно-технического сотрудничества, начал прямые переговоры с венесуэльскими партнерами. Однако осложнение внутренней ситуации в Венесуэле, конфронтация сторонников и противников президента Чавеса в 2003—2003 гг., дестабилизация экономического положения в стране серьезно препятствуют реализации намеченных планов и договоренностей.

Официальный визит в РФ чилийского президента Р. Лагоса (октябрь 2002 г.) продемонстрировал стремление двух стран к укреплению политических связей и расширению экономического сотрудничества. Чили выделяется среди стран ЛКА относительно устойчивой и динамичной экономикой, географически диверсифицированной внешней торговлей. Активная внешняя политика страны, осуществляемая в широком диапазоне субрегиональных, региональных и общемировых проблем, обнаруживает близкое сходство принципиальных подходов Чили и РФ к современным международным отношениям. Это подчеркивалось обоими президентами во время их переговоров в Москве. Торговый обмен России и Чили, отмеченный бурным стартом в середине 1990-х гг., в последующем был заторможен. В данной связи с обеих сторон было выражено намерение государственных органов энергичнее содействовать предпринимательским связям двух стран.

Развитие РЛО осуществляется во все более широком спектре – и в географическом, и в содержательном отношении. В то же время очевидно, что оно сдерживается рядом препятствий с той и другой стороны. Прежде всего речь идет об экономическом сотрудничестве. Традиционные проблемы – недостаточная информированность предпринимательских кругов о возможностях и особенностях рынка России, с одной стороны, и рынков стран ЛКА – с другой, ограниченность ресурсов для финансового обеспечения внешнеторговых операций, а тем более для участия в инвестиционных проектах за рубежом, достаточно высокие риски (как экономические, так и политические) при выходе на латиноамериканские и российский рынки. Далеко не со всеми странами ЛКА, с которыми РФ осуществляет торгово-экономические связи, выстроена такая договорно-правовая база сотрудничества, которая дает общепринятые гарантии участникам предпринимательского партнерства.

На развитии экономических отношений со странами ЛКА по-прежнему сказываются такие дефекты российской стороны, как нестабильность правил игры на внутреннем рынке, бюрократическое осложнение коммерческих сделок, криминализация части бизнеса, в том числе в портовом хозяйстве. Уход государства из экономической сферы, не сопровождавшийся в РФ формированием механизмов должной политической и финансовой поддержки отечественных производителей и экспортеров (особенно в несырьевом секторе), серьезно ослабляет их позиции на внешних рынках, снижая, в частности, конкурентоспособность в странах ЛКА. Дальнейшее продвижение торгового и инвестиционно-

го сотрудничества на латиноамериканском направлении прямо зависит от роста экономического потенциала России и способности нашего государства обеспечить эффективную поддержку отечественному бизнесу на внешних рынках.

Сегодняшняя ЛКА дает весомые аргументы для повышения своей значимости в системе внешнеполитических и внешнеэкономических ориентиров России. Это учитывается ее современной дипломатической практикой, что было обозначено Президентом РФ В. В. Путиным 5 декабря 2000 г. в интервью кубинскому телевидению «Кубависьон», агентству «Пренса Латина» и телекомпании ОРТ: «Латинская Америка — один из центров нового мира, который формируется и быстро развивается. Это очень активная часть мира. Думаю, тому, что последние годы Россия не уделяла должного внимания этому направлению в своей внешней политике, есть объяснение. Это и социальные, и экономические проблемы, внутренние проблемы России... Но сейчас нам ясно, что настало время восстанавливать не просто наш интерес к этому региону мира, но и наши позиции там, потому что восстановление этих позиций отвечает нашим экономическим интересам, отвечает национальным интересам Российской Федерации, будет укреплять позиции России на международной арене».

Сочетаемость подходов стран ЛКА и России к современным международным отношениям проявляется по самым острым вопросам. Показательна реакция большинства латиноамериканских государств на военную акцию НАТО в Югославии. ЛКА стала тем регионом, где позиции по этой проблеме оказались наиболее близки российской. Государства ЛКА подавляющим большинством высказались против ее решения в обход ООН и ее СБ, против подмены международного права силой сверхдержавы и игнорирования политических резервов урегулирования вооруженных конфликтов. Весной 2003 г., несмотря на жесткий прессинг, Мексика и Чили (оба латиноамериканских непостоянных члена СБ ООН) отказались поддержать американо-британский проект резолюции СБ, который предусматривал легализацию военного вторжения в Ирак без проверенных доказательств обладания этой страной оружием массового уничтожения.

Политические элиты и предпринимательские круги ЛКА весьма заинтересованы в сотрудничестве с нашей страной. Можно с полным основанием утверждать, что для России и ЛКА поле совпадения интересов значительно шире поля их расхождения. Такое соотношение на обозримую перспективу более благопри-

ятно по сравнению со многими другими направлениями внешней политики России.

Латино-Карибская Америка представляет для России существенный стратегический резерв. Здесь Россия может найти дополнительные точки опоры усилиям по укреплению своих позиций на международной сцене, в отстаивании идеи многополюсного мира. Для российской экономики ЛКА – перспективный платежеспособный рынок, где относительно высоки шансы сбыта нашей машинно-технической продукции и технологических разработок. Импорт из ЛКА способен заполнить ряд существенных пробелов в продовольственном и ресурсном обеспечении нашей страны, способствуя конкурентному снижению общих его издержек. Об этом свидетельствует наращивание товарооборота РФ со странами ЛКА, который по итогам 2002 г. превысил 5 млрд долл.

Очевидно, что в обозримой перспективе ЛКА будет присутствовать в международных отношениях РФ как важный и перспективный фактор нашего включения в мировую систему.

Литература

Сизоненко А. И. Россия на латиноамериканском направлении. – М., 2002.
Страны СНГ и Латинская Америка. Становление политического и экономического сотрудничества. – М., 2001.
Хачатуров К. А. Латиноамериканские уроки для России. – М., 1999.

Глава 36
РОССИЯ В АФРИКЕ

А. Л. Емельянов

Развитие африканского направления российской внешней политики отягощено целым рядом проблем, доставшихся новой России в наследство от СССР. Начавшийся в 1980-е гг. структурный кризис в экономике и связанные с ним политические процессы в большинстве стран Африки, с одной стороны, и перестройка в СССР, приведшая вскоре к обвальному спаду производства и завершившаяся распадом государства, с другой, негативно сказались на советско-африканских отношениях. Еще в советское время был утрачен самый ценный дипломатический «капитал» – преемственность в отечественной внешней политике. Старая модель почти безоговорочной поддержки стран «со-

циалистической ориентации» (Анголы, Мозамбика, Эфиопии) из-за серьезных финансовых трудностей перестала действовать, новая — не была выработана.

Африканская политика нашей страны

Во второй половине 1980-х — начале 1990-х гг. наблюдалось всеобщее снижение политического и экономического интереса к Африке со стороны как развитых стран Европы и Америки, так и быстроразвивающихся азиатских и латиноамериканских государств. Среди множества причин выделяются главные: прекращение соперничества между СССР и США и, как следствие этого, ослабление политического интереса к африканским странам, которые использовались в борьбе за доминирование в этом регионе; появление новых государств в Восточной Европе, на территории СССР и отток финансовой, технической и т. д. помощи с африканского континента; возникновение очагов конфликтов в Европе, которые волновали международное сообщество гораздо больше, чем африканские; перенос акцента с оказания экономического, финансового и технического содействия на развитие промышленности и сельского хозяйства в африканских странах (например, восточноафриканская Танзания с населением чуть более 20 млн человек с 1970 по 1994 г. получила от мирового сообщества более 10 млрд долл., но продолжает входить в число самых бедных стран мира); навязываемая промышленно развитыми государствами структурная перестройка экономики и моделей политического развития, приведшая к углублению противоречий и обострению застарелых конфликтов, как внутренних, так и межгосударственных; изменение политической конфигурации континента при образовании здесь центров силы с тяготеющими к ним субрегиональными организациями и стремлением экономически и политически подчинить себе близлежащие государства.

Кроме объективных причин ослабления внимания к африканскому направлению нашей внешней политики можно назвать и субъективные. В первую очередь — ориентация на США и страны Западной Европы. Наша дипломатия как бы повторяла ошибку Бисмарка 1870-х — начала 1880-х гг. (в период активной колониальной экспансии европейских государств на африканском континенте), считавшего, что судьба Африки будет решаться в Европе, и препятствовавшего колониальным приобретениям Германии. Когда под давлением внешних и внутренних обстоятельств в 1884 г. Бисмарк согласился на захват колоний, то было

уже поздно, и Германии в Африке достались малоперспективные с экономической и политической точки зрения территории.

Поворот в африканском направлении российской внешней политики приходится на вторую половину 1990-х гг., когда в общественном сознании и в настроениях правящей элиты начало складываться понимание опасности для национальных интересов России ориентации на однополярную структуру мира, которая привела к потере многих союзников и уменьшению ее способности влиять на положение дел в мире. Одним из «пробных шаров» признания многополярного устройства мира, наличия отличающихся от американских интересов за пределами стран бывшего Варшавского Договора стала Концепция российской политики в Африке, утвержденная Президентом Б. Н. Ельциным в ноябре 1994 г., которая была развита в последующих указаниях об активизации работы на этом направлении.

В начале текста Концепции предельно ясно обозначено: африканская политика России — составная часть общей концепции внешнеполитической деятельности государства, которая ориентирована на обеспечение отечественных национальных интересов применительно к Африке с учетом специфики отдельных стран континента. Последний располагает крупным потенциалом для глобального политического и торгово-экономического сотрудничества; без участия африканских государств невозможна целостная система международной безопасности, а Россия объективно заинтересована в сотрудничестве с ними в укреплении глобальной безопасности. Кроме того, страны Африки составляют почти треть членов ООН, имеют значительный вес в Движении неприсоединения, Организации Исламская конференция (ОИК) и др.

Вместе с тем Африка — зона крупных и длительных вооруженных конфликтов различных типов (от этнических до межгосударственных) и неодинаковой интенсивности. На континенте постоянно возникают кризисные ситуации, в том числе гуманитарные, которые при определенном стечении обстоятельств могут перерасти в гуманитарную катастрофу международного масштаба. Россия считает необходимым свое участие в урегулировании всего спектра конфликтов и кризисных ситуаций, возможном только в результате комплексного подхода и усилий всех членов международного сообщества.

Для реализации африканской политики России Концепция предусматривает развитие политических связей на разных уровнях, сотрудничество по линии парламентов и органов исполни-

тельной власти. Также предложена кооперация отдельных отечественных регионов с африканскими государствами с помощью и под контролем МИД России. Поощряются различные негосударственные формы сотрудничества, помощь предпринимателям и частному бизнесу.

Концепция прослеживает взаимосвязь между стабильностью в Африке и ролью международного сообщества, региональными и субрегиональными организациями. Выстроена следующая схема: ООН – Организация африканского единства (ОАЕ) – субрегиональные организации – все заинтересованные государства. Чем выше степень координации усилий всех заинтересованных сторон, тем больше эффективность действий. Россия может участвовать в подготовке специалистов для миротворческих акций и предоставлять воинские контингенты для тыловых операций.

Другое направление долгосрочного сотрудничества – субрегиональные организации. В период противостояния СССР–США они не играли самостоятельной политической роли, но сейчас их значение резко возросло. России следует поощрять региональную интеграцию для более плавного вхождения африканских государств в процессы глобализации, выгодные всему мировому сообществу, создание на субконтинентальном уровне эффективных структур для урегулирования конфликтов.

В экономическом разделе Концепции подчеркивается, что Африка обладает богатейшими природными ресурсами, в разработке которых могла бы принять участие и Россия. Предпочтение должно отдаваться проектам, дающим наиболее быструю отдачу на взаимовыгодных условиях. Для их осуществления должны создаваться смешанные комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству (в настоящее время – с Анголой, Гвинеей, Намибией, Нигерией, Эфиопией, ЮАР). Концепция включает возможность установления торгово-экономических связей со всеми африканскими государствами вне зависимости от их политической ориентации, вероятное вхождение России в специализированные структуры (например, Африканский банк развития).

Отдельный раздел затрагивает совместное участие России и африканских стран в решении таких транснациональных (трансгосударственных) проблем, как международный терроризм, незаконный оборот наркотиков, незаконные миграции, голод, гуманитарные катастрофы – словом, те проблемы, которые возникают на континенте, но имеют прежде всего глобальные последствия.

Определенное внимание уделено и гуманитарному сотрудничеству. Предусматривается подготовка в России национальных кадров как бесплатно, так и на компенсационной основе.

Пауза, возникшая в российско-африканских отношениях на рубеже 1980—1990-х гг., постепенно преодолевается, поступательно развиваются двусторонние связи России с африканскими государствами. Для закрепления и расширения данных тенденций существуют объективные предпосылки. Это — и общность взглядов на необходимость демократического мироустройства, и почти полное совпадение взглядов по ключевым проблемам международных отношений. В Африке осознают, что без активного участия России система мировых связей будет неполной, потому стараются использовать авторитет и вес нашей страны на мировой сцене для недопущения формирования однополярности. Важнейший инструмент для развития двусторонних отношений — наше широкое дипломатическое присутствие: в странах южнее Сахары действуют 33 российских посольства.

В рамках Саммита тысячелетия в Нью-Йорке прошла встреча президентов России В. В. Путина и ЮАР Т. Мбеки. В сентябре 2002 г. был осуществлен первый в истории нашей страны визит председателя правительства РФ на африканский континент, в ходе которого М. М. Касьянов посетил Эфиопию (переговоры с президентом М. Зенауи), Танзанию (встреча с премьер-министром Ф. Сумайей) и ЮАР (переговоры с Мбеки). В ноябре 2002 г. заместитель председателя правительства РФ В. И. Матвиенко участвовала во втором заседании российско-южноафриканского смешанного межправительственного комитета по торговой политике. Заинтересованность России в дальнейшем развитии отношений подтверждается регулярными контактами с лидерами африканских государств. Только в 2002 г. Президент РФ В. В. Путин направил послания высшим руководителям Анголы, Мозамбика, Нигерии, Эфиопии, ЮАР, касавшиеся стратегической стабильности, борьбы с международным терроризмом, самых острых африканских проблем, а также затрагивались актуальные вопросы двусторонних отношений.

В декабре 2001 г. впервые за прошедшее десятилетие министр иностранных дел России посетил с официальным визитом страны Африки. И. С. Иванов провел переговоры с руководителями Анголы, Намибии, Танзании и ЮАР, которые подтвердили близость или полное совпадение позиций этих государств и России почти по всем основным международным проблемам. Важным инструментом для практической реализации Концепции россий-

ской политики в Африке служат консультации между МИД России и соответствующими министерствами государств Африки. За пару последних лет проведены 27 подобных мероприятий. Такие консультации прежде всего нужны для конструктивного взаимодействия наших стран на мировой сцене, в ООН и других международных организациях. Кроме того, в ходе этих встреч в 2002 г. были подписаны протоколы о политических консультациях с МИД Того и Кабо-Верде.

Лидеры африканского континента также проявили заинтересованность в стабильных и взаимовыгодных отношениях с Россией. В конце 1990-х гг. с официальными визитами в нашей стране побывали первые лица Анголы, Намибии и ЮАР, в 2001—2002 гг. — Габона, Гвинеи, Нигерии и Эфиопии, а также министры иностранных дел Анголы, Мали, Мозамбика, Чада, Эфиопии и ЮАР.

Главные направления сотрудничества с африканским континентом

Россия стремится расширить возможности участия в африканских делах не только на уровне двусторонних связей. Со времени образования Организации африканского единства (25 мая 1963 г.) СССР, а потом Россия уделяли большое внимание развитию отношений с ОАЕ, которая длительное время была выразителем политических интересов государств Африки на международной сцене. В июле 2000 г. на саммите ОАЕ в Того был принят Акт об учреждении Африканского союза (АС), который пришел на смену просуществовавшей около 40 лет организации. Российские представители участвовали в работе учредительного саммита АС в июле 2002 г. в Дурбане (ЮАР). Сотрудничество с Союзом необходимо для нашей страны, ибо в этой организации будут определяться общая позиция африканских государств по ключевым проблемам международных отношений и основные направления развития интеграционных процессов в Африке.

С начала 1990-х гг. ряд африканских стран добился относительно высоких результатов на пути рыночных реформ и макроэкономической стабилизации, практически выйдя на рубеж устойчивого экономического роста. В связи с изменением геополитической конфигурации на континенте сложились центры силы — Южно-Африканская Республика и Нигерия, — которые не могли возникнуть в период соперничества СССР — США. Для

укрепления своих позиций эти государства используют субрегиональные группировки, в которых они лидируют: Сообщество развития юга Африки (САДК), Экономическое сообщество западно-африканских государств (ЭКОВАС) и Межправительственную организацию по развитию (ИГАД) стран Восточной Африки. Возникнув как чисто экономические группировки, они сейчас выполняют политические и военные функции. Россия заинтересована в более широком взаимодействии с субрегиональными структурами, которые на кратко- и среднесрочную перспективы будут наиболее динамично развиваться, и стремится подключиться на постоянной основе в качестве наблюдателя к деятельности САДК, а в дальнейшем, возможно, и к другим. Наша страна активно участвует в различных мероприятиях, проводимых субрегиональными группировками (например, в 2002 г. посол РФ в Нигерии был аккредитован в качестве наблюдателя при Исполнительном секретариате ЭКОВАС, в 1999 г. – посол РФ в Ботсване при САДК).

Российский интерес к субрегиональным группировкам в Африке не ограничивается сотрудничеством с САДК, ЭКОВАС и ИГАД. Россия заинтересована в развитии отношений с Восточно-африканским сообществом, сахаро-сахельской группой, Ассоциацией регионального сотрудничества стран Индийского океана. Все эти организации в дальнейшем могут составить костяк будущего Африканского экономического сообщества, а на длительную перспективу – политического объединения, основы взаимосвязей с которыми необходимо закладывать в настоящее время.

Важное место отводилось африканской проблематике в рамках участия России в «большой восьмерке» – группе наиболее развитых государств мира. Наши специалисты внесли весомый вклад в выработку принятого на саммите в Кананаскисе Плана действий «восьмерки» по развитию партнерства с континентом, участвовали в заседаниях Группы личных представителей лидеров «восьмерки» по Африке (личный представитель Президента В. В. Путина – директор ИМЭМО РАН, академик Н. А. Симония).

Многие государства Африки рассматривают Россию как страну, намеренную помочь в становлении сбалансированной модели обеспечения безопасности на континенте. Африканцы выражают готовность к диалогу с РФ по широкому кругу проблем, среди которых: различные аспекты разоружения, создание безъядерных зон, укрепление международных и региональных механиз-

мов предотвращения и урегулирования конфликтов. Когда-то СССР располагал положительным опытом в этих областях. К сожалению, ограниченные возможности России пока не позволяют повторить успех СССР в деле разрешения намибийской проблемы, ликвидации апартеида и трансформации политической системы ЮАР.

Ныне Россия исходит из необходимости комплексного подхода: к тематике безопасности, обязательному учету уставных функций СБ ООН по контролю и санкционированию миротворческой деятельности, согласованию общеприемлемой схемы формирования структур по поддержанию мира, осуществлению превентивных и постконфликтных акций при прозрачности и скоординированности действий со стороны всех членов международного сообщества.

Одновременно Россия стремится всемерно поддерживать миротворческие усилия самих африканцев, включая процессы формирования механизмов по предотвращению и разрешению конфликтов, организации и осуществлению гуманитарных акций. Она готова участвовать: в транспортном и техническом обеспечении гуманитарных действий; в подготовке спасателей и персонала, в частности, на базе созданной в 1996 г. при помощи Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ автошколы в Руанде; в разминировании в Анголе и Мозамбике. Россия продолжает вносить свой вклад в мирный процесс как член СБ ООН, а отечественные наблюдатели, представители и контингенты участвуют во всех операциях ООН по поддержанию мира в Африке. В состав Миссии ООН в Сьерра-Леоне входят вертолетное подразделение и более 100 военнослужащих и наблюдателей из России; в Миссиях ООН в Демократической Республике Конго, Западной Сахаре, Эритрее и Эфиопии находятся российские военные наблюдатели. Но самое пристальное внимание уделено кризисной ситуации в Анголе.

Конфликт в Анголе длится с 1974 г. Попытки установления мира с активным участием СССР, а потом России предпринимались несколько раз: подписание Алворских соглашений в 1975 г., Гбадолитских соглашений о прекращении огня в 1989 г., Биссеских мирных соглашений в 1991 г. С помощью СССР СБ ООН в 1988 г. создал Контрольную миссию ООН в Анголе (КМООНА), 1991 – КМООНА II и в 1995 г. – КМООНА III, которая завершила свою деятельность в 1997 г. и была заменена национальной миссией ООН в Анголе. Россия деятельно участвовала в подго-

товке Лусакского мирного протокола 1994 г. – базового соглашения для достижения мира в Анголе.

В июне 1995 г. в Анголу был направлен аэромобильный отряд сухопутных войск России для поддержки работы КМООНА III. Он состоял из 160 военнослужащих, 10 военных наблюдателей и авиаотряда из 7 вертолетов Ми-8. В последние годы, особенно после прекращения активных боевых действий, наши усилия были в основном сосредоточены на работе в рамках «тройки» стран-наблюдателей (вместе с США и Португалией) за мирным процессом в Анголе.

Россия неоднократно выражала готовность к участию в скоординированных мерах, направленных на упрочение миротворческого потенциала Африки, и согласие с переносом упора с деятельности ООН на региональный и субрегиональный уровни. Однако здесь безусловными требованиями остаются: ключевая роль СБ ООН, общий мониторинг ООН за ходом урегулирования, уважение территориальной целостности и национального суверенитета стран континента, активный поиск политического урегулирования и национального примирения. Процедура создания и возможного использования любых международных, в том числе африканских, сил в урегулировании конфликтов должна строго соответствовать устоявшимся нормам и правилам миротворчества.

Активное вовлечение мирового сообщества в африканские дела продиктовано не только заинтересованностью в укреплении глобальной стабильности и гармоничном развитии мира, но и тем, что в XXI в. Африка способна стать: важнейшим источником сырья, которое может использоваться российскими потребителями, – какао-бобов, кофе, хлопка, чая, семян масличных культур, орехов, древесины ценных пород, фосфатов, бокситов, редкоземельных металлов и т. д.; емким рынком сбыта товаров (население более 700 млн человек); сферой выгодных капиталовложений (здесь средняя норма прибыли инвестиций – более 25% – одна из самых высоких в мире).

На фоне обостряющейся конкуренции за африканские рынки Россия одной из первых среди развитых стран пересмотрела систему своих отношений с этим регионом (введение преференциальных ставок таможенных тарифов на импорт в РФ товаров, произведенных в развивающихся странах). Российским законодательством предусмотрено, что товары из наименее развитых стран не облагаются таможенными пошлинами, к ним не приме-

няются количественные ограничения импорта и не вводятся антидемпинговые, компенсационные или иные защитные меры.

На взаимовыгодной основе развиваются двусторонние торгово-экономические связи. Особое внимание уделяется их «подтягиванию» к уровню нашего политического взаимодействия. Важная роль в этом отводится повышению эффективности деятельности существующих и формированию новых межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству (с Анголой, Гвинеей, Намибией, Нигерией, Эфиопией, ЮАР). В результате достигнут рост товарооборота, который, оценочно, увеличился в первом полугодии 2002 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года примерно на треть.

В ряде африканских государств успешно реализуются перспективные проекты в горнодобывающей отрасли (бокситы, алмазо- и золотодобыча), энергетике, черной металлургии, химической промышленности, рыболовстве, торговле, в области поставок автотехники, авиатехники (включая работу наших авиаторов). Продвижению конкретных проектов и контрактов способствовали визиты в Москву специальных представителей, членов правительств государств континента. В свою очередь, в 2002 г. африканские страны посетили более 100 российских делегаций, в том числе от субъектов Федерации и предпринимательских кругов. Другое, не менее важное направление — налаживание прямых хозяйственных связей, так называемая экономическая дипломатия. МИД России оказывает все необходимое содействие крупным отечественным предпринимательским структурам, заинтересованным в реализации различных проектов сотрудничества (ОАО «Русский алюминий» в Гвинее, АК «Алроса» и ВО «Технопромэкспорт» в Анголе, ВО «Тяжпромэкспорт» в Нигерии, ОАО «Стройтрансгаз» и ОАО «ГАЗ» в ЮАР и ряду других).

На африканский рынок выходят российские регионы. В 1997 г. в Найроби (Кения) был проведен Конгресс российских и восточноафриканских предпринимателей с участием делегации Самарской области, в Дакаре (Сенегал) — выставка-ярмарка ряда центральных регионов и городов России, в Каире (Египет) в 1998 г. прошел семинар с участием российских регионов по развитию двусторонних торгово-экономических связей. В 2000 г. в Челябинске организована местными предпринимательскими структурами внешнеэкономическая конференция с участием

представителей африканских стран, в 2001 — поездка послов государствы — членов САДК в Нижний Новгород.

Россия участвует в международных форумах, связанных с проблематикой развития Африки, в частности, во Второй Международной конференции по развитию Африки (ТИКАД-2) в октябре 1998 г. в Токио, где были главы и министры большинства африканских и ряда азиатских государств, стран-доноров, представители МБРР, МВФ, других международных структур, а также частного бизнеса. Другое направление — содействие реализации программы НЕПАД («Новое партнерство для развития Африки»), которая была принята в Лусаке (Замбия) в июле 2001 г. Ее задача — искоренение бедности в Африке, вывод региона на путь устойчивого экономического роста и развития. Россия непосредственно и инициативно участвовала в выработке ориентированного на поддержку реализации НЕПАД Плана действий «большой восьмерки» по Африке, который был принят на саммите в Кананаскисе.

Важно для оживления и дальнейшего развития российско-африканских торгово-экономических, а также политических отношений совместное со странами континента урегулирование вопроса об их задолженности России на взаимоприемлемой основе. Задолженность стран Африки СССР, по данным Внешторгбанка на 1991 г., — 21 млрд долл., что составляет около 17% внешнего долга развивающихся стран. Две трети африканского долга России приходились на Эфиопию, Анголу, Алжир, Мозамбик, Ливию.

Со вступлением в Парижский клуб в качестве страны-кредитора у России появились новые возможности для содействия разрешению долговой проблемы. Реструктуризация задолженности, проводимая в соответствии с методикой Парижского клуба со значительными льготами для африканцев, может рассматриваться в качестве элемента нашей официальной помощи развитию. В 1997 г. правительство России решило выделить в трастовый фонд МВФ около 17 млн долл. на реализацию программы сокращения внешнего долга беднейших стран; в 2000—2009 гг. планируется предусмотреть бюджетные расходы на дополнительные взносы для финансирования данной программы. В 2002 г. принято решение о внесении взноса в трастовый фонд «Инициативы по беднейшим странам с большой задолженностью». В 2001—2002 гг. были заключены межправительственные соглашения по урегулированию задолженности с десятью африканскими странами, включая Мозамбик и Эфиопию.

Особое место в российско-африканских отношениях занимает военно-техническое сотрудничество. По оценкам Лондонского института стратегических исследований, к началу 1990-х гг. доля советского вооружения по континенту составляла: 70% танков, 40% самолетов, 35% вертолетов. Сейчас закупки нового оружия на коммерческой основе могут позволить себе преимущественно Ангола и ЮАР, а место СССР заняли США, Франция, Великобритания, Германия. Россия готова к развитию данного типа кооперации на взаимовыгодных условиях.

В качестве важного направления российско-африканского сотрудничества сохраняется содействие подготовке африканских кадров (в России и в самих странах этого континента). В СССР были подготовлены около 100 тыс. специалистов, занимающих у себя на родине существенные, а в ряде областей ключевые позиции в государственных организациях и деловых кругах. Это — огромный резерв для развития наших отношений. Россия вполне конкурентоспособна в деле подготовки африканских кадров. За 2000—2002 гг. РФ выделила более 2 тыс. государственных стипендий для получения высшего и послевузовского образования гражданами стран Африки южнее Сахары.

В заключение необходимо отметить, что в обозримом будущем Африка не займет ведущее место в российских внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетах, но роль и отдельных африканских государств, и всего континента в целом будет неуклонно повышаться.

Литература

Васильев А. М. Африка — падчерица глобализации. — М., 2003.

Глущенко Е. А. Африка: деколонизация продолжается // Восток. — 2003. — № 3.

Прокопенко Л. Я. Африка в России, Россия в Африке // Восток. — 2001. — № 6

Солодовников В. Г. СССР и Южная Африка. 1987—1991. — М., 2002.

Усов В. От панафриканизма — к созданию Африканского союза // Азия и Африка сегодня. — 2002. — № 10.

Черкасова И. В. Отношения России с алмазной корпорацией «Де Бирс». — М., 1998.

ЮАР сегодня // Информационный бюллетень Посольства Южно-Африканской Республики в Москве.

http://www.mid.ru

Глава 37
РОССИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТАХ

А. Е. Грановский

Участие в деятельности основных межправительственных организаций и институтов — одна из важных составляющих комплексной реализации внешнеполитического курса нашей страны, нацеленного на обеспечение достойного места России в мире. Глобальный характер современных вызовов и угроз, преодолеть которые государства способны лишь сообща, диктует объективную потребность в сохранении и развитии многосторонних механизмов международного сотрудничества при одновременном укреплении его универсальной правовой базы. Россия принимает в этом процессе самое деятельное участие.

Закономерны вопросы: к чему распылять силы и средства на международные организации в условиях дефицита внутренних ресурсов? Какова практическая польза такого участия для национальных интересов России по сравнению с двусторонним сотрудничеством? Попытаемся рассмотреть эти проблемы.

Внешняя политика России, как и любого государства, — не изолированная или факультативная сфера деятельности, а прямое продолжение внутренней политики, потребности которой она и призвана обслуживать. Пути и средства реализации национальных интересов во внешнеполитической сфере во многом определяются доминирующими на мировой сцене тенденциями (как позитивными, так и негативными). Глобализация сделала мир еще более взаимозависимым. Наряду с усилением процессов интеграции и рационального разделения труда между странами и регионами она порождает беспрецедентные по масштабам проблемы (разрыв между богатыми и бедными, экологический дисбаланс, планетарный характер угроз безопасности и др.). В свою очередь, это диктует необходимость государствам сообща искать рецепты решения таких проблем.

Сегодня есть все основания констатировать: на фоне процессов глобализации современные международные отношения вступают в эпоху еще большей, чем прежде, взаимозависимости и взаимодополняемости. Одним из основных форматов их реализации становятся коллективные, многосторонние механизмы, известные как межправительственные организации. Недооценивать

значение этих институтов международного сотрудничества означало бы игнорировать существо мировых тенденций со всеми вытекающими отсюда последствиями.

По данным Союза международных ассоциаций, в конце 2002 г. в мире насчитывалось около 5 тыс. международных межправительственных организаций, из которых более 35 имеют универсальный и свыше 180 — региональный характер. Именно две последние категории институтов предоставляют оптимальные возможности эффективно приводить к общему знаменателю разнонаправленные интересы многочисленных участников международного общения.

С учетом масштабности стоящих перед Россией внутренних задач и особенностей ее геополитического положения активный внешнеполитический курс с подключением основных международных организаций наиболее адекватно отвечает нашим интересам. Кроме того, Россия как постоянный член Совета Безопасности ООН (СБ ООН) и ядерная держава несет на себе особую ответственность за поддержание мира и безопасности на Земле. Эта обязанность, вытекающая из Устава ООН, делает императивом вовлеченность нашей страны в ведущие международные институты.

Все большее число государств в условиях глобализации и растущей взаимозависимости осознает преимущества совместных шагов как альтернативы изолированным действиям. Решение современных проблем, принимающих планетарный масштаб (терроризм, неравномерность экономического развития, экологические катастрофы и др.), требует ответов, выходящих далеко за рамки отдельных стран и регионов. Здесь необходима тесная координация между участниками общения на глобальном и региональном уровнях. Залог успеха такого сотрудничества — его строгое соответствие нормам и принципам международного права, основу которых составляет Устав ООН. Разумеется, это включает в себя и крайнее средство решения — коллективные меры по принуждению в случаях возникновения угрозы международному миру и безопасности. Односторонние силовые действия в обход Устава ООН, как свидетельствует история, чреваты тяжелейшими последствиями, исправление которых требует гораздо бóльших усилий и времени по сравнению с легитимными шагами в данной области. Россия всячески способствует закреплению этого понимания среди государств мира.

Организация Объединенных Наций и Россия

Особое место среди межгосударственных организаций занимает *Организация Объединенных Наций* (ООН), число членов которой в 2002 г. достигло 191. Согласно внешнеполитической концепции России, ООН в XXI в. призвана выступать главным центром регулирования международных отношений. В силу этого доминанта внешнеполитического курса России — укрепление центральной координирующей роли ООН в мировых делах. Открываемые в рамках ООН возможности для работы по решению актуальных проблем рассматриваются как важнейшее средство последовательного продвижения внешнеполитических интересов России через максимально широкое международное сотрудничество.

Наряду с тем, что наша страна является государством — основателем ООН, именно с международного признания через ООН современная российская дипломатия начала свою практическую деятельность. Первым шагом в этом направлении было Послание Президента РФ Генеральному секретарю ООН от 24 декабря 1991 г. о закреплении за Российской Федерацией членства СССР в ООН, а также о сохранении за нею ответственности за все права и обязанности СССР в соответствии с Уставом ООН. В ноте МИД России от 13 января 1992 г. заявлялось о том, что РФ «продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР». Международное признание этих положений имело в тот момент для России огромное практическое значение. Оно позволило, в частности, сохранить за ней место постоянного члена СБ ООН и решить ряд сложных вопросов правопреемства во взаимоотношениях с бывшими республиками СССР.

Саммит тысячелетия (сентябрь 2000 г.) со всей очевидностью подтвердил единство государств — членов Организации в осознании того, что ООН призвана играть ключевую роль в мировых делах. Для этого у нее имеются неоспоримые преимущества по сравнению с любым другим международным институтом: универсальный характер, беспрецедентная легитимность в вопросах поддержания международного мира и безопасности, нормотворческие функции, обширный опыт и арсенал средств, позволяющих эффективно сочетать усилия в политической сфере с деятельностью в социально-экономической и гуманитарной областях, наконец, возможности по мобилизации адекватных на-

циональных и международных ресурсов в целях решения общих проблем.

Базовым ориентирам внешней политики России в полной мере отвечает тенденция к существенному возрастанию в последние годы востребованности многосторонних механизмов ООН перед лицом старых и новых вызовов и угроз. Именно на политико-правовом поле ООН сложилась международная антитеррористическая коалиция, которая уже продемонстрировала свою эффективность в Афганистане. Тот факт, что принятые Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) и СБ ООН решения стали основой скоординированной программы действий коалиции, свидетельствует о кардинальном сдвиге в отношении государств-членов к задействованию координирующих функций ООН в антитеррористической сфере. Как отмечал в своем выступлении на 57-й сессии ГА ООН в сентябре 2002 г. министр иностранных дел России И. С. Иванов, наша общая задача — сохранить обретенный опыт взаимодействия в рамках коалиции, избегая таких односторонних акций, которые могли бы ее подорвать.

Важно обеспечить превращение сложившейся антитеррористической коалиции государств в несущую конструкцию эффективной системы коллективной безопасности и сотрудничества нового тысячелетия. Центральным элементом такой конструкции призвана стать ООН.

Россия продолжает вносить значительный вклад в деятельность ООН и ее специализированных учреждений. Прежде всего это выражается в ее активности в *главных органах ООН*: Генеральной Ассамблее, Совете Безопасности, Экономическом и социальном совете (ЭКОСОС). Как постоянный член СБ ООН, Россия не только непосредственно занята в работе всех комитетов ГА ООН, но и имеет в каждом из них своего представителя на посту заместителя председателя, что значительно повышает авторитет нашей страны и ее влияние на процесс принятия решений в системе ООН. При известном разграничении компетенций главных органов по ряду важных вопросов, таких как выборы непостоянных членов СБ ООН, выборы членов ЭКОСОС, Совета по опеке, прием новых стран в ООН, назначение Генерального секретаря ООН, приостановление прав и привилегий членов Организации, исключение из ООН ее членов, бюджетные и другие административно-технические вопросы, ГА ООН принимает обязательные решения. Участие в этом процессе крайне важно для обеспечения национальных интересов России.

В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности обладает исключительно большими полномочиями в деле предотвращения войны и создания условий для мирного и плодотворного сотрудничества государств. Этот главный орган ООН наделен беспрецедентными прерогативами принятия решений, имеющих как исполнительный, так и правотворческий характер. В то время как другие органы ООН дают рекомендации правительствам, только СБ ООН правомочен выносить вердикты, которые государства-члены, согласно Уставу, обязаны выполнять. Его резолюции одновременно составляют правовую основу соответствующих действий международного сообщества и могут интерпретироваться или пересматриваться только самим СБ ООН.

В силу вышесказанного Россия выступает за крайне осмотрительный подход к реформе СБ ООН как важной составляющей масштабного процесса адаптации самой Организации к современным реалиям. СБ ООН доказал свою способность к эффективной работе на различных исторических отрезках времени, включая нынешний этап борьбы с глобальными вызовами и угрозами. Так, принятые им по горячим следам антитеррористические резолюции стали основой коллективного противодействия *международному терроризму*. При любом варианте увеличение состава СБ ООН должно явиться результатом максимально широкого согласия, а в идеале — консенсуса, что подразумевает поддержку со стороны его пяти постоянных членов. При этом Россия, как и ее партнеры по «пятерке», считает неприемлемым любое ограничение статуса нынешних постоянных членов СБ ООН, прежде всего посягательство на право вето (принцип единогласия постоянных членов СБ ООН при принятии субстантивных, т. е. непроцедурных, решений).

Важное значение имеет участие России в работе ЭКОСОС. Этот орган осуществляет координацию экономической и социальной деятельности Организации и ее специализированных учреждений, а также других институтов системы ООН. Он служит центральным форумом для обсуждения имеющих глобальный характер проблем в данной сфере, а также выработки рекомендаций в отношении политики по подобным проблемам как для государств, так и для системы ООН в целом.

Представители России работают во всех девяти функциональных комиссиях ЭКОСОС (в частности, Статистической комиссии, Комиссии по народонаселению и развитию, Комиссии социального развития, Комиссии по правам человека). Мы внимательно следим за деятельностью вспомогательных органов Совета, к ко-

торым относятся пять региональных комиссий (из них важнейшая для России — Европейская экономическая комиссия). Существенно, что ЭКОСОС работает в тесном контакте с международными неправительственными организациями. Свыше 2200 таких организаций, в том числе десятки российских, имеют при нем консультативный статус.

К важнейшим направлениям деятельности ООН следует отнести, прежде всего, поддержание международного мира и безопасности, социально-экономическое и гуманитарное сотрудничество, нормотворчество в области современного международного права.

Мир и безопасность. Российским национальным интересам в полной мере отвечает то обстоятельство, что в число приоритетных направлений работы ООН выдвинулась проблематика борьбы с международным терроризмом. Оперативно принятые при нашем активном участии после трагических событий в США, Индонезии, России, Кении, Колумбии и Турции антитеррористические резолюции СБ ООН подтвердили его способность играть центральную координирующую роль в противодействии терроризму. Принципиально важно, что в резолюции СБ № 1440 действия чеченских сепаратистов, осуществивших захват заложников в Москве, четко квалифицированы как акт международного терроризма, а к мировому сообществу обращен призыв оказывать российским властям необходимое содействие на антитеррористическом фронте.

Россия через своего Постоянного представителя в ООН активно сотрудничает с Контртеррористическим комитетом (КТК) СБ ООН, где за нами закреплен пост заместителя председателя. К работе КТК привлекался и независимый российский эксперт в области законодательной базы борьбы с терроризмом. Согласно резолюции СБ № 1373, данный орган наделен универсальными функциями мониторинга за выполнением всеми государствами — членами ООН своих обязательств в борьбе с терроризмом. Его главная задача — содействие государствам в создании адекватных законодательной и исполнительной систем для такой борьбы. В случае нарушения обязательств по указанной резолюции решение о возможных мерах по его устранению является исключительной прерогативой СБ ООН. Россия исходит из важности того, чтобы КТК не только содействовал государствам — членам ООН в становлении их антитеррористического законодательства,

но и оценивал, насколько эффективно оно осуществляется с точки зрения требований борьбы с терроризмом.

Во многом благодаря миротворческим усилиям ООН жизнь на нашей планете становится относительно безопаснее. Разумеется, главная ответственность в урегулировании любого конфликта лежит на самих сторонах, но и межгосударственные механизмы не раз демонстрировали свою эффективность в восстановлении мира и согласия. Опыт учит нас: какими бы сложными ни были международные кризисы и конфликты, какие бы вызовы и угрозы они ни несли, им можно найти решение с помощью инструментов ООН и на основе международного права.

Позитивный пример — ощутимый прогресс при весомом участии ООН в «постталибском» обустройстве Афганистана. Принципиально важно, что этот процесс осуществляется под общей эгидой и при координирующей роли ООН. Через механизмы Организации удается обеспечить оптимальные параметры международного сотрудничества в урегулировании положения и восстановлении Афганистана, отвечающего российским подходам и интересам.

Серьезным испытанием для ООН стал иракский кризис. Во взаимодействии с широким кругом единомышленников Россия последовательно выступала за его политико-дипломатическое разрешение на основе норм международного права, предупреждая о пагубных последствиях силовых действий без санкции СБ ООН.

После того как США и их союзники по антииракской коалиции все-таки пошли на военную интервенцию, при активном участии России были предприняты все усилия для возвращения ситуации в международно-правовое поле. Совет Безопасности принял решения, ориентированные на скорейшее восстановление суверенитета Ирака и закрепление за ООН ключевой роли в постконфликтном урегулировании. Звучавшие после начала войны опасения относительно «провала» и «конца ООН» не оправдались. Напротив, развитие событий подтвердило бесперспективность попыток разрешения иракской проблемы, как и других кризисов в мире, без участия ООН.

Следует отметить принятие СБ ООН важнейших практических решений в поддержку всеобъемлющего урегулирования на Ближнем Востоке. После многолетней паузы удалось оживить востребованность ООН на Ближнем Востоке, что проявляется в конструктивном участии представителей Организации в деятель-

ности «четверки» ведущих международных посредников (наряду с Россией, США и ЕС).

Принятые в 2002—2003 гг. при активном участии нашей страны резолюции СБ впервые сформулировали видение регионального урегулирования на базе концепции двух государств — Израиля и Палестины — и придали подготовленной «квартетом» «дорожной карте» поэтапного продвижения к урегулированию этого конфликта характер требования международного сообщества. Россия последовательно способствует полному выполнению этих решений СБ.

Через ООН Россия имеет возможность оказывать конструктивное содействие закреплению благоприятной динамики в ситуации на Балканах, включая определенный прогресс в выполнении резолюции СБ № 1244 по Косово, политический диалог между Сербией и Черногорией, поступательный ход урегулирования в Боснии и Герцеговине, Македонии. Наша страна продвигает (в том числе в рамках ООН) свое предложение о заключении балканскими государствами юридически обязывающих соглашений о взаимном соблюдении суверенитета, территориальной целостности и существующих границ в этом регионе.

Вместе с тем международное сообщество пока еще далеко от радикального снижения числа и интенсивности вооруженных конфликтов. Впереди напряженная работа, требующая немалых людских и материально-финансовых ресурсов. ООН предоставляет для этого широкие возможности в сочетании с конструктивным взаимодействием с ведущими региональными и субрегиональными организациями, включая СНГ, НАТО, ЕС, АС, ЛАГ, ОИК, ЭКОВАС, ИГАД и др. В тех случаях, когда такое сотрудничество опирается на положения Устава ООН, прежде всего его главу VIII, сочетание глобальных и региональных усилий приносит осязаемые положительные результаты.

Международное сообщество ощутимо выигрывает от закрепления ключевой роли ООН в миротворчестве при рациональном разделении труда с региональными структурами и коалициями заинтересованных государств, деятельность которых согласно Уставу ООН должна быть подотчетной СБ ООН.

На повестке дня стоит вопрос об укреплении потенциала быстрого антикризисного реагирования ООН. Россия последовательно наращивает свой вклад в миротворческую деятельность под эгидой ООН. В частности, это проявилось в присоединении нашей страны в апреле 2002 г. к системе резервных соглашений для миротворческих операций ООН, призванной существенно повысить

скорость их развертывания. Важное место в плане получения практической отдачи от членства России в ООН занимает участие отечественных государственных и коммерческих структур в материально-техническом обеспечении миротворческих и гуманитарных операций под эгидой ООН. Россия остается в числе крупных поставщиков контингентов для данных акций ООН.

ООН — весомое подспорье в многоплановой работе по такому значимому аспекту поддержания мира, как обеспечение стратегической стабильности в ее комплексном понимании. Вопросы разоружения играют в повестке дня ООН заметную роль. Все большее число ее членов выступает за сохранение и упрочение существующей системы договоров по разоружению и нераспространению оружия массового уничтожения (ОМУ), а также за разработку новых соглашений в этой области, отвечающих современным потребностям.

Российские представители проводят работу по концентрации усилий ООН на приоритетных разоруженческих направлениях, в частности на проблемах нераспространения ОМУ, недопущения милитаризации космоса, международной информационной безопасности. Одновременно РФ использует каналы ООН с целью разъяснения своей позиции по ключевым вопросам разоружения, а также противодействует радикальным подходам в области ядерного оружия, в том числе попыткам ввести ограничения на законный экспорт технологий.

Нормотворчество. Россия последовательно отстаивает общепризнанные принципы и нормы международного права, прежде всего положения Устава ООН как основы современного миропорядка. В силу этого российской дипломатии поручено добиваться сохранения центральной роли ООН в универсальной системе международно-правового регулирования.

Россия через ООН и другие международные организации активно участвует в формировании международно-правовой среды, отвечающей, помимо прочего, и нашим национальным внешнеполитическим интересам. Через правотворческие функции ООН мы имеем возможность работать над развитием международного права с учетом происходящих в мире изменений. Это особенно важно, если учесть, что на его развитие активное влияние оказывают не всегда благоприятные для РФ тенденции и факторы международной политики. Немалые усилия были направлены на нейтрализацию попыток расшатать систему общепризнанных принципов и норм международного права. «Гуманитарная интер-

венция», право превентивных ударов, помноженные на соблазн при первой возможности быть опробованными, вызывают серьезную озабоченность у большинства государств мира.

Разумеется, без определенной адаптации российских подходов к узловым международно-правовым проблемам не обойтись. Однако делать это необходимо через тщательный анализ возможных последствий и должный учет национальных интересов. Например, международное сообщество стоит перед необходимостью нового осмысления проблем применения силы и права на самооборону, особенно в контексте противодействия международному терроризму.

В этих условиях Россия в кооперации с другими странами выдвигает конкретные предложения правового характера, закрепляющие главенствующую роль ООН и верховенство международного права при одновременном совершенствовании механизмов и процедур реагирования на угрозы миру и безопасности. Особый акцент делается на то, чтобы выработка единых критериев применения силы в соответствии с Уставом ООН велась при полном учете законных интересов всех членов ООН.

Достижению этих целей будет способствовать дальнейшее продвижение выдвинутой на 57-й сессии Генассамблеи ООН инициативы России по формированию глобальной системы противодействия новым угрозам и вызовам, что нашло отражение в принятой консенсусом резолюции Генассамблеи 57/145. По предложению В. В. Путина на 58-й сессии ГА страны — члены ООН приступили к практическим шагам по созданию такой системы начиная с определения ее базовых критериев и параметров. Политический импульс этой работе был придан принятой по инициативе России консенсусом резолюцией 58/16.

Развернутость упомянутой системы на коллективное решение реальных проблем — осязаемая альтернатива односторонним действиям. Особый упор сделан на ее антитеррористической составляющей. Здесь важна совместная активность в устранении имеющегося правового вакуума, позволяющего террористам искать лазейки для того, чтобы беспрепятственно заниматься противоправной деятельностью и избегать наказания за совершенные преступления. Этому во многом будет способствовать разработка по инициативе России Кодекса защиты прав человека от терроризма, а также универсальных норм в вопросах экстрадиции, направленных, в частности, на неукоснительное соблюдение принципа «либо выдай, либо суди».

Приоритетная задача в борьбе с терроризмом — укрепление ее международно-правовой базы. Прежде всего надо обеспечить подлинно универсальный характер действующих 12 антитеррористических конвенций. Ратифицировав в 2002 г. Конвенцию 1999 г. о борьбе с финансированием терроризма, Россия близка к завершению процесса присоединения к указанным международным документам. Важным приоритетом остается продвижение российского проекта Конвенции по борьбе с актами ядерного терроризма и индийского проекта Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом.

Российским интересам отвечает и начало работы Международного уголовного суда (МУС). Его деятельность будет способствовать свертыванию временных структур в этой области (созданные СБ ООН трибуналы по Руанде и СРЮ), эффективность работы которых далеко не бесспорна.

Социально-экономическая проблематика. Россия исходит из того, что построение посредством координирующих функций ООН устойчивой и справедливой мировой финансово-экономической структуры помогло бы борьбе со многими опасными вызовами человечеству. В ходе недавней серии крупных международных форумов — Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее, Всемирного продовольственного саммита в Риме, Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге — приняты решения, призванные подрубить корни наиболее угрожающим диспропорциям в мире. Дело теперь за реализацией достигнутых договоренностей.

Широкий позитивный отклик в ооновских кругах находит такая российская позиция: при всей важности антитеррористических задач ООН не должна снижать внимание к другим приоритетным проблемам, нерешенность которых во многом остается причиной конфликтов и усиления экстремистских настроений в различных частях мира — негативные последствия глобализации, нищета, распространение оружия, нарушение прав человека, деградация окружающей среды, неустойчивость процессов развития.

Россия последовательно и успешно добивается отражения в резолюциях ГА ООН отвечающих российским интересам положений об укреплении стабильности международной финансовой системы (в том числе в целях раннего предупреждения кризисов), о поиске новых механизмов разрешения проблем задолжен-

ности, о борьбе с коррупцией, отмыванием денег, о репатриации средств незаконного происхождения.

Главный приоритет на экономическом направлении — полноценное задействование потенциала ООН в интересах решения существенных задач социально-экономического развития России. Для этого обеспечивается закрепление соответствующих политических установок в решениях и резолюциях ГА ООН, ЭКОСОС, региональных Комиссий и других организаций системы ООН.

После того как Россия получила весомую отдачу от закрепления в повестке дня ООН проблематики стран с переходной экономикой, упор постепенно смещается на получение от Организации содействия для ускоренной интеграции «транзитных» стран в мировое хозяйство и многостороннюю торговую систему, развития рыночной инфраструктуры, привлечения иностранных инвестиций, поддержки малого и среднего бизнеса.

Содействие по линии ООН имеет ряд существенных преимуществ: безвозмездный неполитизированный характер, увязка с приоритетами национального развития, подконтрольность правительству. Обладая возможностями мобилизации донорских ресурсов и оперативной реакции на наши запросы, содействие ООН, при всей его финансовой ограниченности, пользуется реальным спросом в России. Так, деятельность Программы развития ООН (ПРООН) в России позволила привлечь в 1998–2001 гг. в общей сложности около 20 млн долл. донорских средств под проекты в нашей стране. В 2001–2002 гг. в России осуществлялись 42 проекта ПРООН (в 30 субъектах Федерации) в социально-экономической области, в сфере защиты окружающей среды и совершенствования управления. Важно, что более 90% всех проектов ПРООН в России реализуются силами российских специалистов.

В России осуществляется широкий круг проектов совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), включая предупреждение некоторых заболеваний, отправление правосудия в отношении несовершеннолетних и др. Объем проектной деятельности ЮНИСЕФ в 2001 г. составил более 1,5 млн долл. В рамках содействия населению Северокавказского региона Фонд оказал содействие на общую сумму более 9 млн долл. в 2000–2001 гг.

В рамках гуманитарной операции ООН в Северокавказском регионе Россия проводит линию на переориентацию деятельности международных гуманитарных организаций системы ООН

собственно на территорию Чечни с целью стимулирования возвращения внутренне перемещенных лиц к местам постоянного проживания.

По линии Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА) в России уже реализуются семь проектов на общую сумму 2,2 млн долл.

Не менее масштабные задачи стоят перед нами в области **охраны окружающей среды**. Стихийные бедствия, обрушившиеся на многие регионы планеты, еще раз наглядно подтвердили, что решение экологических проблем нельзя откладывать, иначе мы можем поставить под угрозу само выживание грядущих поколений. В сфере экологии будущее — за многосторонними шагами, исключающими эгоизм отдельных государств. На повестке дня — реализация решений Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). Важной вехой в этом направлении стало проведение осенью 2003 г. в Москве по инициативе Президента России В. В. Путина Всемирной конференции по изменению климата. Она позволила всесторонне обсудить проблему изменения климата с учетом природных и антропогенных факторов, обосновать меры по адаптации населения и экономики к происходящим климатическим изменениям, определить взвешенные подходы к снижению антропогенного воздействия на климатическую систему на основе максимального взаимопонимания между учеными, правительствами, деловыми кругами и общественностью.

Отдельное направление — наращивание сотрудничества с ООН в решении природоохранных проблем России и региона СНГ. Обеспечены оптимальные для России параметры договоренностей в рамках Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Это не только дало бы многомиллиардную экономию на программах сокращения выбросов парниковых газов, но и образовало бы дополнительные возможности для привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику в случае ратификации РФ указанного протокола.

Обеспечены устраивающие нас решения по Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, которые предусматривают содействие в реализации в России программ по сокращению производства и потребления озоноразрушающих веществ и переводу промышленности на альтернативные технологии.

Гуманитарная проблематика. Россия проводит активную линию в международных организациях, в том числе системы ООН, направленную на отстаивание приоритетных для нас тем и выдвижение инициатив по таким вопросам, как защита прав соотечественников за рубежом, положение национальных меньшинств, борьба против нарушений прав человека со стороны террористов, улучшение положения уязвимых категорий населения и др. Кроме того, российские делегации на сессиях функциональных комиссий ЭКОСОС продолжают усилия по преодолению конфронтационных тенденций и деполитизации работы этих органов.

Эта позиция решительно отстаивается российскими представителями в Комиссии ООН по правам человека (КПЧ), основном межправительственном правозащитном форуме в рамках ООН (со статусом функциональной комиссии ЭКОСОС). Трибуна КПЧ все чаще используется государствами для продвижения своих внешнеполитических приоритетов и проверки новых правозащитных концепций. В апреле 2002 г. в Женеве состоялась 58-я сессия, на которой впервые за последние годы удалось не допустить принятия резолюции о положении в Чечне. Для многих стало очевидным, что «чеченский вопрос» искусственно, в политических целях навязывался КПЧ. Итоги сессии убедительно продемонстрировали, что «чеченский вопрос» должен быть закрыт, а работа самой Комиссии деполитизирована.

Россия как государство, оказывающее помощь значительному числу беженцев и переселенцев на пространстве СНГ, придает большое значение сотрудничеству с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). В своих взаимоотношениях с УВКБ Россия исходит из того, что эта организация является ведущим гуманитарным агентством в системе ООН, занимающимся проблемами беженцев. Остальные агентства при формировании своей гуманитарной политики должны исходить из установок УВКБ ООН. В 1995 г. Россия была избрана в члены Исполкома Программы Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, состоящего из представителей 58 государств, а также участвует в финансировании операций УВКБ через регулярный бюджет ООН или путем зачета средств, затраченных ею на самостоятельные гуманитарные акции.

Представительство УВКБ ООН в Москве было открыто в 1992 г. Основные направления его деятельности — выделение материальных и финансовых средств на миграционные и интеграционные проекты; оказание гуманитарной помощи на местах;

поставка оборудования для информационных сетей миграционных органов России; содействие в подготовке специалистов по работе с беженцами; разработка рекомендаций по совершенствованию методик миграционных служб; поддержка неправительственных организаций (НПО), работающих в области миграции.

УВКБ ООН провело в Женеве в мае 1996 г. Конференцию по проблемам беженцев и других мигрантов в странах СНГ. Там была принята Программа действий (продлена до 2005 г.), давшая новый импульс для мобилизации финансовых ресурсов государств-доноров. УВКБ ООН выпускает также ежегодные призывы к донорам по финансовой поддержке реализации Программы действий в России и других странах СНГ.

Новым в работе УВКБ ООН на территории России стало оказание помощи внутренне перемещенным лицам в Чеченской Республике РФ. По состоянию на конец 2001 г. общая сумма проектов Управления в регионе составила около 6 млн долл.

Для России значимо сотрудничество и с другими международными гуманитарными организациями на Северном Кавказе.

Важное место в системе международных отношений занимают **специализированные учреждения системы ООН** – автономные организации, взаимодействующие с ООН и друг с другом через координирующие механизмы ЭКОСОС. Среди них: Международная организация труда (МОТ), ФАО, ЮНЕСКО, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), группа Всемирного банка, Международный валютный фонд (МВФ) и др.

Особняком стоит имеющее ассоциированные отношения с СБ ООН и ГА ООН *Международное агентство по атомной энергии* (МАГАТЭ), занимающее ключевое место в области ядерной безопасности. МАГАТЭ – созданная в 1957 г. межправительственная организация со штаб-квартирой в Вене (Австрия). В настоящее время членами Агентства являются 134 государства. МАГАТЭ уполномочено всемерно способствовать развитию атомной энергии и практическому ее применению в мирных целях по всей планете. Россия, будучи ядерной державой, придает важное значение его работе. Перед МАГАТЭ стоят задачи развития международного сотрудничества в областях мирного использования атомной энергии; обеспечения контроля за непереключением ядерных материалов, оборудования и технологий, находящихся под его наблюдением, на военные цели (система международных гарантий Агентства); обеспечения безопасности

атомной энергетики и оказания технической помощи государствам.

События в Ираке и КНДР существенно сказались на деятельности всего МАГАТЭ и на эволюции системы гарантий, в частности. В настоящее время Агентство продолжает работу над усовершенствованием системы гарантий и приступило к программе разработки «интегрированных гарантий», которая направлена на оптимизацию этой системы с учетом использования возможностей, предоставленных дополнительными протоколами, ради достижения максимальной эффективности и действенности в пределах выделенных ресурсов.

СССР одним из первых ратифицировал Устав МАГАТЭ и в дальнейшем оказывал ему широкую политическую, научно-техническую и материальную поддержку. Россия продолжает эту линию. В ходе 45-й сессии Генеральной конференции МАГАТЭ (сентябрь 2001 г., Вена) оно поддержало инициативу по энергетическому обеспечению устойчивого развития человечества, кардинальному решению проблем нераспространения ядерного оружия и экологическому оздоровлению Земли, выдвинутую Президентом РФ В. В. Путиным на Саммите тысячелетия ООН в Нью-Йорке в сентябре 2001 г. В МАГАТЭ создана Специальная группа по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам с участием заинтересованных стран для всестороннего анализа соответствующих концепций и оценки их перспектив. Работа этой группы может сыграть существенную роль в реализации инициативы Президента России.

В 1992 г. Россия стала членом *группы Всемирного банка*, объединяющей Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международную финансовую корпорацию (МФК), Международную ассоциацию развития (МАР) и Международное агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ). В России рассматривают сотрудничество с Всемирным банком (ВБ) как важный вспомогательный механизм содействия реформированию отечественной экономики и ускорению структурных преобразований в стране. Важным событием стало одобрение 6 июня 2002 г. новой Стратегии деятельности ВБ в России на 2003–2005 финансовые годы. Со своей стороны, в РФ принята Программа сотрудничества с ВБ на период 2002–2004 гг., в которой определены приоритеты, цели, объемы и инструменты наших заимствований.

В настоящий момент приоритетные области сотрудничества для России – это совершенствование государственного управле-

ния и судебная реформа, улучшение условий предпринимательства и развитие конкуренции, уменьшение социальных и экологических рисков. ВБ — не только источник финансовых средств, но прежде всего инструмент передачи знаний и один из механизмов продвижения реформ в регионы России. В числе задач по оптимизации кредитного сотрудничества России с ВБ стоят повышение эффективности реализации проектов и улучшение управления ими.

В целом позитивно оценивая усиление внимания со стороны ВБ к борьбе с глобальными проблемами, Россия выступает за то, чтобы проблематика «глобальных общественных благ» не использовалась для противопоставления международных целей развития национальным приоритетам.

В диалоге с ВБ российская сторона постоянно проводит мысль о том, что в процессе реформирования Бреттон-Вудских институтов важно выйти на создание эффективного механизма мониторинга мировой валютно-финансовой «архитектуры», разработать краткосрочные меры реагирования на финансовые кризисы и долгосрочную стратегию предотвращения глобальных потрясений в будущем. При этом темпы реформы должны быть разумными и взвешенными.

Ключевым элементом взаимодействия России с группой ВБ является сотрудничество с МБРР, ориентированное на решение актуальных задач развития нашей страны. В июне 2002 г. Совет директоров ВБ утвердил новую стратегию деятельности МБРР в России на 2003—2005 финансовые годы. Ее особенность заключается в том, что объем заимствований, предоставляемых РФ в этот период, не будет ограничен, а основными направлениями работы станут улучшение делового климата и развитие конкуренции, управление государственным сектором, социальные вопросы, борьба с распространением инфекционных заболеваний и защита окружающей среды. Упоминавшаяся Программа сотрудничества России с ВБ на 2002—2004 гг. предполагает привлечение средств МБРР на сумму 300—500 млн долл. ежегодно.

Важным институтом, через который Россия добивается реализации задач своего внутреннего развития, является *Международный валютный фонд* (МВФ). Россия — член МВФ с мая 1992 г. Целями МВФ являются: содействие развитию международного валютно-финансового сотрудничества, расширению и сбалансированному росту международной торговли; поддержание стабильности валют и равновесия платежных балансов государств-членов; участие в создании многосторонней системы пла-

тежей и устранении валютных ограничений. В МВФ входят 183 государства, включая все республики бывшего СССР.

Квота России составляет около 8 млрд долл., т. е. 2,76% от общего числа голосов в Фонде, и вскоре вполне может оказаться на 10-м месте после семерки индустриальных стран, КНР и Саудовской Аравии.

До недавнего времени сотрудничество России с МВФ осуществлялось на основе регулярно согласуемых программ, определявших параметры оказания финансового содействия по линии Фонда и обязательства нашей страны по реализации ряда макроэкономических мероприятий.

В настоящее время Россия вышла на новый этап сотрудничества с МВФ, особенностью которого является самостоятельная разработка экономической программы и ее реализация без привлечения кредитов МВФ.

Сотрудничество в рамках европейских и азиатских организаций

Для России, расположенной в Европе и Азии, жизненно важно формирование конструктивной атмосферы сотрудничества на обоих этих азимутах.

Диалог с европейскими государствами — традиционный приоритет внешней политики России. Его главной целью является создание стабильной и демократической системы общеевропейской безопасности и сотрудничества. В качестве важного инструмента ее реализации Россия рассматривает универсальный межправительственный институт — *Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе* (ОБСЕ).

Россия, официально закрепив 6 января 1992 г. свою преемственность в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ — изначальное название ОБСЕ) как государства — продолжателя СССР, внесла весомый вклад в подготовку Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 г., ставшей этапным событием для развития общеевропейского процесса.

Принятый в Хельсинки документ «Вызов времени перемен» ознаменовал начало перехода процесса СБСЕ в новое качество: из форума преимущественно политического диалога он начал трансформироваться в региональную организацию. Соответственно были расширены полномочия СБСЕ и разработаны методики предотвращения и урегулирования локальных и региональ-

ных конфликтов. Это в полной мере отвечало российским интересам в отношении СБСЕ.

Россия играла инициативную роль, нацеленную на превращение СБСЕ в полноценную международную региональную организацию по смыслу главы VIII Устава ООН с собственной правовой базой, оперативными органами консультаций и принятия решений, включая орган ограниченного состава из постоянных и ротируемых членов – своего рода Совет Безопасности для Европы. Это отражает философию комплексного видения Россией современной коллективной системы безопасности под эгидой ООН и с опорой на региональные институты в соответствии с Уставом ООН.

Стало ясно, что в процессе формирования архитектуры безопасности будущего придется преодолевать немалые сложности, связанные, в частности, с перспективой расширения НАТО на Восток. Европейскую безопасность в складывающейся ситуации необходимо строить на принципиально новой основе. Пространство безопасности от Ванкувера до Владивостока должно быть действительно единым, свободным от разделительных линий.

Исходя из этих принципиальных установок российской стороной были выдвинуты предложения о разработке модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI в., а также о закреплении центральной роли ОБСЕ в обеспечении европейской безопасности и стабильности. Работа над моделью превратилась в приоритетное направление деятельности ОБСЕ.

Дальнейшая работа над моделью была сосредоточена в русле согласования *Хартии европейской безопасности*. Она была принята 18 ноября 1999 г. на стамбульском саммите ОБСЕ и представляет собой сложный компромиссный баланс интересов государств – участников ОБСЕ, который закладывает основы евробезопасности на начало XXI в.

Российская сторона с обеспокоенностью отмечает нарастание в последние годы дисбалансов в деятельности ОБСЕ, которая все больше замыкается на «гуманитарно-конфликтную» проблематику постсоветского пространства и Балкан. Это приводит к снижению эффективности ОБСЕ, грозит свертыванием ее работы.

Россия последовательно проводит линию на активизацию дискуссии о месте ОБСЕ, ее роли и задачах в европейской архитектуре безопасности, на возвращение Организации позиции ключевого форума для диалога стран-участниц и принятия решений по актуальным проблемам безопасности в этой части света. Многие принципиальные российские взгляды на направления дальней-

шего развития ОБСЕ нашли отражение в решениях Совета министров иностранных государств-участников.

Ключевое значение на европейском направлении имеют для России отношения с *Европейским союзом* (ЕС). Процессы, происходящие в ЕС, в растущей степени влияют на динамику ситуации в Европе: расширение Евросоюза, переход к единой валюте, институциональная реформа, становление общей внешней политики и политики в области безопасности, оборонной идентичности. Возрастает стратегический потенциал ЕС. Все это ведет к дальнейшему укреплению его позиций как глобального центра силы. Рассматривая данные процессы как объективную составляющую европейского развития, Россия добивается должного учета своих интересов, в том числе применительно к сфере двусторонних отношений с отдельными странами – участницами ЕС.

Россия видит в Евросоюзе одного из своих важнейших политических и экономических партнеров и стремится к развитию с ним интенсивного, устойчивого и долгосрочного сотрудничества, лишенного конъюнктурных колебаний. Характер отношений России с ЕС определяется рамками Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами – с другой, от 24 июня 1994 г., которому еще предстоит заработать в полную силу. Конкретные проблемы – прежде всего адекватного учета интересов России в процессе расширения и реформирования ЕС – решаются на основе одобренной в 1999 г. Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом.

Россия выступила с инициативами в отношении сотрудничества с ЕС в деле кризисного реагирования и участия в операциях по поддержанию мира. В этом контексте формируется механизм постоянного диалога по тематике евробезопасности.

Динамично развиваются торговые отношения между РФ и ЕС. На долю 15 стран Союза в последние годы приходилось 35% объема внешней торговли России. Опережающий рост отечественного экспорта в ЕС над импортом привел к образованию самого крупного за последние годы положительного сальдо в пользу России в размере 26,7 млрд евро. Государства ЕС – среди основных партнеров в процессе переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО).

С переводом в практическую плоскость вопроса о расширении ЕС стала актуальной выработка механизма обеспечения интересов России в связи с этим процессом, в особенности по проб-

лемам визового режима, доступа российских энергоресурсов, включая ядерное топливо, на рынок ЕС.

Ключевой для дальнейшего развития взаимоотношений России с ЕС в целом и с присоединяющимися странами в частности является проблема Калининграда, прежде всего сохранение свободы транзитного сообщения всеми видами транспорта с остальной территорией России, свободный режим передвижения людей, энергообеспечение, рыболовство. В ходе состоявшегося в декабре 2002 г. в Брюсселе саммита ЕС достигнута принципиальная договоренность по транзиту российских граждан в Калининград и обратно. Но главное — мы условились с руководством ЕС о совместной работе с целью выйти на договоренности о безвизовых поездках между Россией и странами ЕС. Как политическая цель, эта инициатива Президента РФ В. В. Путина принята. На сегодня острота вопроса о транзите в Калининград и обратно снята, а принципиальные вопросы решены с необходимостью доработать ряд технических деталей. На данном этапе найдено оптимальное решение.

Реально оценивая роль *Организации Североатлантического договора* (НАТО), Россия исходит из важности сотрудничества с ней в интересах поддержания безопасности и стабильности в Европе и открыта для конструктивного взаимодействия. Необходимая база для этого была заложена в Основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора от 27 мая 1997 г.

В соответствии с указанным актом в 1997—2002 гг. действовал Совместный постоянный совет Россия — НАТО (СПС), обеспечивавший механизм консультаций по широкому кругу вопросов безопасности, в том числе вызывавших общую озабоченность. Его важной составной частью стал комплекс односторонних и взаимных обязательств о проявлении сдержанности в военной сфере.

В связи с военными действиями НАТО против Югославии Россия в марте 1999 г. заморозила отношения с этой Организацией. Они начали восстанавливаться только после того, как ситуация вокруг Косово вернулась в международно-правовое поле на основе резолюции 1244 Совета Безопасности ООН. Поначалу диалог велся только по вопросам косовского урегулирования и международной миротворческой операции в этом крае. Затем он распространился и на другие темы, предусмотренные Основополагающим актом, среди которых особое внимание уделялось во-

просам стратегической стабильности, нераспространения ОМУ и ракетных технологий, миротворчеству, европейской нестратегической ПРО, а также борьбе с терроризмом. В Москве открылись Информационное бюро (февраль 2001 г.) и Военная миссия связи (май 2002 г.) НАТО.

По мере постепенного укрепления доверия стало ощущаться, что рамки Основополагающего акта, механизмов и процедур СПС не в полной мере соответствуют интересам и потребностям наращивания отношений партнерства между Россией и НАТО. В этой связи в первые месяцы 2002 г. был разработан пакет документов о запуске нового механизма взаимодействия – Совета Россия – НАТО (СРН).

Начало новому этапу сотрудничества положила встреча на высшем уровне Россия – НАТО в Риме 28 мая 2002 г. Главы государств и правительств подписали Декларацию «Отношения Россия – НАТО: новое качество». В документе определены основные принципы и механизмы взаимодействия на базе учрежденного СРН, а также области сотрудничества. Главные принципы – равноправная работа в «национальном качестве», т. е. без предварительных внутринатовских согласований, на основе постоянного политического диалога по широкому спектру вопросов безопасности; стремление к достижению консенсуса на равноправной основе; принятие совместных решений и осуществление совместных действий; единая и индивидуальная ответственность за реализацию таких решений, безусловное соблюдение всеми участниками Совета обязательств по международному праву, Уставу ООН и нормообразующим документам ОБСЕ.

По линии СРН ведется последовательная и многоплановая работа по многим направлениям, представляющим взаимный интерес. Первые результаты совместной деятельности в рамках «двадцатки» (19 стран НАТО и Россия) в целом позитивны – нарабатывается потенциал, который в перспективе позволит выходить на совместные решения по крупным вопросам.

28 февраля 1996 г. Российская Федерация стала 39-м членом *Совета Европы* (СЕ), куда сейчас входят 44 государства, и присоединилась к реализации целей этого Совета, заключающихся в обеспечении бóльшего единства европейцев путем уважения прав человека, плюралистической демократии и верховенства закона.

В работе Комитета министров СЕ на регулярной основе участвует министр иностранных дел России. Повседневная работа в Страсбурге осуществляется Постоянным представительством РФ при СЕ (открыто в июле 1996 г.). Россия полновесно представле-

на во вспомогательных комитетах и рабочих группах, действующих на межправительственном уровне. В работе Парламентской Ассамблеи СЕ (ПАСЕ) участвует делегация Федерального Собрания России.

Важный элемент отношений с СЕ — сотрудничество по линии неправительственных организаций. В 1996 г. учреждена Российская ассоциация содействия Совету Европы. Основная программа сотрудничества СЕ с Россией действует с 1996 г. Ее главная цель — подтягивание России к европейским стандартам в пределах сферы компетенции Совета, обеспечение ее «евросовместимости». Неотъемлемой частью программы для России является «Совместная программа Россия — СЕ — КЕС по укреплению федеративной структуры, формированию механизмов по защите прав человека и реформе законодательства в Российской Федерации на 1998—2000 гг.». Она полностью финансируется за счет СЕ и КЕС.

Возрастающее значение во внешней политике Российской Федерации имеет **Азия**, что обусловлено прямой принадлежностью России к этому динамично развивающемуся региону, необходимостью экономического подъема Сибири и Дальнего Востока. Упор делается на активизации участия России в основных интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) — форуме Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), региональном форуме Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в созданной при инициативной роли России Шанхайской организации сотрудничества — ШОС (Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан).

Для России *АСЕАН* — существенный партнер, один из центров складывающегося многополярного мироустройства. Россия получила статус полномасштабного партнера АСЕАН по диалогу в 1996 г. Такой статус — высшая форма сотрудничества Ассоциации с внерегиональными странами и дает России право участвовать, наравне с другими ведущими государствами АТР и Евросоюзом, в ежегодно проводимых после совещания министров иностранных дел государств — членов АСЕАН так называемых постминистерских мероприятиях.

Мы участвуем в проводимых в это же время сессиях Асеановского регионального форума (АРФ) — единственной на сегодняшний день межправительственной структуры в АТР, в рамках которой обсуждаются вопросы укрепления безопасности и ста-

бильности в регионе. Россия включилась в деятельность Форума с 1994 г., т. е. с момента его создания.

Инфраструктура, на основе которой осуществляется партнерский диалог между Россией и АСЕАН, состоит из Совместного комитета сотрудничества (СКС), Фонда сотрудничества Россия — АСЕАН, Делового совета, Московского комитета АСЕАН, объединяющего послов асеановских стран в России, рабочих групп СКС по научно-технологическому и торгово-экономическому сотрудничеству.

В конце 2001 г. учреждена Комиссия Российской Федерации по делам АСЕАН. Основная задача этого органа заключается в мобилизации усилий российских министерств и ведомств, общественных объединений, деловых людей и коммерческих структур для развития сотрудничества с Ассоциацией и входящими в нее странами в конкретных областях.

Заинтересованность российской стороны в укреплении партнерства с АСЕАН не ограничивается, разумеется, политической сферой. Нашу готовность к взаимовыгодному экономическому сотрудничеству с Ассоциацией убедительно демонстрируют представители отечественных деловых кругов.

♦ ♦ ♦

Благодаря взвешенной и прагматичной внешней политике Россия способна эффективно использовать возможности крупнейших международных организаций для наращивания конструктивного взаимодействия со всеми ведущими «игроками» на мировой сцене в интересах построения прочной и справедливой системы международного мира, безопасности и сотрудничества. Этот курс целиком отвечает закрепленным во внешнеполитической концепции России задачам обеспечения благоприятных внешних условий для поступательного развития нашей страны.

Литература

Декларация Тысячелетия Организации Объединенных Наций: Резолюция Генеральной Ассамблеи № A/RES/55/2 от 8 сентября 2000 г. — http://www.un.org/russian/documen/declarat/summitdecl.htms

Декларация об обеспечении эффективной роли Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, особенно в Африке: резолюция Совета Безопасности 1318 (2000) от 7 сентября 2000 г. — http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1318.htm.

«Мы, народы: роль Объединенных Наций в XXI веке»: Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблее ООН // Док. ООН A/54/2000 от 27 марта 2000 г. — http://www.un.org/russian/conferen/millenium/2000.doc

Иванов И. С. Новая российская дипломатия: десять лет внешней политики страны. – М., 2001.
Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Д. Тренина. – М., 2000.
ООН: основные факты. – М., 2001.
Орджоникидзе С. А. Новые задачи ООН // Международная жизнь. – 2001. – №4.
Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: справочник. – М., 1997.

Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance. – Oxford; N. Y., 1995.
Rikhye I. The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future. – Clementsport, N. S., 2000.
Weiss T. G., Forsythe D. P., Coate R. A. The United Nations and Changing World Politics. 3rd ed. – Boulder, CO, 2001.

Глава 38

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

И. М. Бусыгина

Одна из тенденций, определяющих характер современного периода мирового развития, – возрастание роли внутригосударственных административно-территориальных образований (регионов) в системе международных отношений. Сегодня государства в большей степени учитывают позицию регионов при определении своего внешнеполитического и внешнеэкономического курса; кроме того, сами эти решения оцениваются с точки зрения их последствий для регионального развития.

Указанная тенденция характерна и для европейских государств, в ряде которых в последние годы активно развиваются процессы регионализации и федерализации. Регионы добиваются расширения своих прав и полномочий в налоговой и бюджетной сферах, а также увеличения каналов выхода на мировую сцену и диверсификации форм участия в международной деятельности. Таким образом, с одной стороны, стремление регионов к развитию собственной самостоятельности на глобальном уровне является составной частью более общих процессов внутригосударственной *федерализации* и *регионализации*, а с другой – сами эти процессы стимулируют дальнейшую активизацию *международных связей регионов.*

Правовые аспекты международных связей субъектов Российской Федерации

Государства — основные субъекты международного права, опосредующие и контролирующие других субнациональных участников международных отношений — регионы, хозяйствующие и прочие организации, индивидов. Субнациональные участники обладают, следовательно, производной международной правосубъектностью. Данное положение относится прежде всего к регионам — субъектам федеративных государств, поскольку они обладают закрепленными в национальных конституциях статусом и бóльшим объемом полномочий по сравнению с административно-территориальными единицами (регионами) унитарных государств. В связи с этим возникает целый блок вопросов о правомочности действий регионов — субъектов федерации на международной сцене, о правомерных способах регулирования такой активности. До сих пор международно-правовые положения, регламентирующие международную деятельность субъектов федерации, отсутствуют; неоднократные попытки, предпринимавшиеся в данном направлении, не принесли ощутимых результатов. Таким образом, решающая роль при определении характера и степени вовлеченности субъекта той или иной федерации в международные дела принадлежит внутреннему законодательству государства.

Как показывает российский исследователь В. Е. Шило, в зависимости от «степени свободы», которую государственное законодательство предоставляет субъектам федераций в области международной деятельности, современные федерации можно разделить на три группы:

1) федерации, где в соответствии с конституцией внешние сношения относятся к исключительной компетенции федерального центра (Австрия, Аргентина, Бразилия);

2) федерации, где субъекты располагают некоторыми правами в области международной деятельности при предварительном одобрении и контроле со стороны национальной администрации (США);

3) федерации, где конституции признают за субъектами определенные полномочия в области международных отношений (ФРГ, Швейцария).

Каково место в этой классификации Российской Федерации? Каким образом и по каким направлениям развивается международная деятельность ее многочисленных субъектов?

Международная деятельность субъектов РФ – тема относительно новая, представляющая собой отдельный сюжет отечественной регионалистики, ощутимо развивающийся в последние годы. Данной теме посвящены как специальные научные исследования, так и учебные пособия.

Бурный рост активности российских регионов на внешних направлениях, их озабоченность международными проблемами, их прямая вовлеченность во внешний мир в силу процессов глобализации правомерны. Для многих регионов внешнеэкономическая деятельность уже стала важным, а в ряде случаев – доминирующим фактором социально-экономического развития, так что значимость данной проблематики очевидна. Необходимо, однако, четко обозначить правовые рамки международной и внешнеэкономической деятельности российских регионов. Международная и внешнеэкономическая деятельность регионов, отвечая их интересам, *не должна вступать в противоречие* с интересами федерации в целом.

Анализ международного сотрудничества российских регионов включает следующие блоки:

– основные акторы, вовлеченные в международное сотрудничество на федеральном и региональном уровнях;

– правовая база сотрудничества;

– факторы, определяющие характер международной деятельности и географические приоритеты регионов;

– формы международной активности регионов;

– существующие в этой сфере проблемы и трудности.

Координатором внешнеполитической деятельности является Министерство иностранных дел России. 14 марта 1995 г. своим Указом Президент РФ Б. Н. Ельцин утвердил «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», в котором координация международных связей ее субъектов была определена как одна из основных задач МИД. Одно из его структурных подразделений – Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями. В 1994 г. при МИД был создан *Консультативный совет субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям*, функции которого можно определить следующим образом:

– экспертная (оценка нормативных документов, регламентирующих международные связи субъектов РФ);

– информационная (предоставление информации региональным органам власти о направлениях внешней политики страны,

вопросам международной деятельности, затрагивающим интересы регионов);

— систематизирующая (обобщение и распространение опыта взаимодействия федеральных и региональных органов власти; разработка рекомендаций по повышению эффективности международных связей регионов).

Для координации международных связей регионов на местах созданы *представительства МИД в субъектах РФ*. По данным на середину 2003 г., уже работают 36 таких представительств, причем согласно квоте, установленной Указом Президента, их количество планируется увеличить до 40. Представительство МИД является агентом федеральной власти на территории региона и выполняет следующие функции:

— обеспечение взаимодействия МИД с органами государственной власти региона;

— взаимодействие с аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в данном федеральном округе;

— контроль за соблюдением норм международного права и международных обязательств РФ при осуществлении регионом международных связей;

— информационная и методологическая помощь региону в его отношениях на международном уровне;

— разработка рекомендаций по оптимизации международных связей региона и анализ их опыта;

— информирование по поручению МИД главы исполнительной власти региона по вопросам внешней политики России.

На федеральном уровне коллективное представительство регионов осуществляется через Совет Федерации (СФ) и Государственный Совет (Госсовет). Совет Федерации Федерального Собрания РФ работает с 1993 г. Он является новой формой российского парламентаризма, причем формой уникальной (прежде всего в плане сращивания исполнительной и представительной ветвей власти). Каждый субъект Федерации представлен в СФ двумя так называемыми сенаторами — по одному от органов исполнительной и законодательной власти региона.

К ведению Совета Федерации относятся вопросы изменения границ между субъектами Федерации, утверждение президентских указов о введении военного или чрезвычайного положения, решение вопросов о возможности использования вооруженных сил за пределами государства (ст. 102 Конституции РФ). Так, в 1998—1999 гг. СФ трижды принимал решения об отправке воинских контингентов в Боснию и Герцеговину, Абхазию, Косово.

Совет Федерации не наделен правом непосредственного принятия законов. Свою роль в законодательном процессе он реализует двумя путями: пропуская или, напротив, отклоняя вплоть до внесения поправок законы, принятые Государственной Думой, внося собственные законопроекты в порядке законодательной инициативы. Конституция четко очерчивает круг законов, требующих обязательного рассмотрения СФ: вопросы войны и мира, статуса и защиты государственной границы, ратификации и денонсации международных договоров и другие. Опыт показывает, что до сих пор обсуждение международных договоров проходило в СФ наименее дискуссионно, ибо такие вопросы хорошо проработаны с юридической точки зрения. В СФ действует *Комитет по международным делам*, который является одним из самых многочисленных (21 сенатор).

Надо отметить, что регионы пока слабо используют возможности СФ в плане формирования коллективного регионального интереса, в том числе в области международных отношений. Отражая фрагментацию российского пространства, СФ представляет собой внутренне разнородную, неконсолидированную структуру, причем нередко даже представители одного региона не в состоянии согласовать позиции по тому или иному вопросу.

Госсовет – совещательный орган при Президенте РФ, своего рода форум глав исполнительной власти регионов для обсуждения важнейших проблем страны. В его составе действует рабочая группа по международным вопросам. Заседание Госсовета в январе 2003 г. было посвящено проблемам международной политики России и роли регионов в выработке нового внешнеполитического курса страны. На заседании Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что участие регионов во внешнеполитической деятельности является одним из важнейших направлений российской политики. Президент поддержал проект глав регионов, предусматривающий создание новой структуры при МИД – Совета глав регионов.

Тем не менее при общем понимании важности роли регионов во внешнеполитической деятельности страны их главы исходят из совершенно различных установок: одни предлагают постепенно «закрывать» российские границы, другие, напротив, поддерживают расширение международного сотрудничества и бóльшую открытость России. Подобное размежевание внутри Госсовета очень показательно и свидетельствует о разнонаправленности интересов российских регионов, что объективно препятствует формированию их единого «коллективного голоса».

На региональном уровне реализацию и координацию международных связей осуществляют органы исполнительной власти субъекта РФ: *глава исполнительной власти*, который представляет регион в международных связях, принимает решения о проведении переговоров и подписании международных соглашений, а также *специальные органы – министерства и/или департаменты и управления*. Так, в Ростовской области в состав органов исполнительной власти входит министерство экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей, внутри которого существует управление международных и внешнеэкономических связей. В ряде регионов налажена практика создания при органах исполнительной власти особых структур с совещательным статусом для учета мнений всех заинтересованных в развитии международного сотрудничества акторов. В Оренбургской области, например, работает коллегия, объединяющая руководителей крупных предприятий, глав городов и районов, руководителей федеральных структур в регионе.

Региональное законодательство в области международного сотрудничества принимает *законодательное собрание*. В некоторых регионах (например, в Нижегородской области) оно может, наряду с губернатором, принимать решения о проведении переговоров и подписании соглашений с зарубежными партнерами, а председатель такого собрания – представлять область в международном сотрудничестве.

В процессе конституирования федеративной государственности в России вопрос о международной деятельности субъектов решался поэтапно. При этом важнейшее значение имел тот факт, что союзные республики в составе СССР были номинально оформлены как суверенные государства, обладающие международной правосубъектностью, а Украинская и Белорусская ССР являлись членами ООН. Таким образом, по аналогии с союзными республиками, в 1990–1992 гг. требования самостоятельности в международных делах стали выдвигать автономии и административно-территориальные единицы в составе РСФСР.

Правовую основу для развития международных связей субъектов РФ составляют Федеративный договор, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, акты правительства России.

Первым документом, отразившим, в частности, вопрос о международных связях регионов, стал Федеративный договор (от 31 марта 1992 г.), который установил, что все субъекты РФ являются *самостоятельными участниками* международных и внеш-

неэкономических связей. Данное положение требовало более полного раскрытия, что и было сделано в Концепции внешней политики Российской Федерации (декабрь 1992 г.). Документ устанавливал, что положение о самостоятельности субъектов Федерации действует только в тех случаях, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Концепция подчеркнула значение принципа *единства внешней политики РФ*, суть которого в том, что внешняя политика основывается на учете интересов как Федерации в целом, так и ее субъектов. Ответственность за обеспечение *координации* международных отношений всех субъектов РФ возлагалась на МИД.

Принятие Конституции РФ (декабрь 1993 г.) стало следующим этапом в оформлении правовой базы участия регионов в международных отношениях. Как известно, Конституция разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации (ст. 5, ч. 3). Согласно Конституции к ведению Федерации отнесены «внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ» (ст. 71, п. «к»), «внешнеэкономические отношения РФ» (ст. 71, п. «м»). В совместном ведении Федерации и субъектов находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ» (ст. 72, п. «о»). За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты РФ располагают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Исследователи отмечают, что Основной закон по сути конституировал федеративные отношения в РФ, хотя и не снял все вопросы, в том числе относительно регламентации международной деятельности РФ. Ключевые слова для понимания полномочий регионов в этой области — «выполнение» (т. е. реализация международных договоров РФ) и «координация» (т. е. согласованность и единая направленность действий Федерации и ее субъектов). С момента принятия Конституции в 1993 г. и до федерального закона 1999 г. (см. ниже) механизмы координации формировались в значительной степени хаотично, на основе зарубежного опыта, не всегда критически интерпретированного, и собственных проб и ошибок.

Для реализации международной деятельности российских регионов наибольшее значение имеют три федеральных закона: «О международных договорах Российской Федерации», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»,

«О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Самым важным в федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» (июнь 1995 г.) является положение о том, что договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти данного субъекта (ст. 4). В продолжение Конституции этот документ предусматривает выполнение субъектами Федерации международных договоров РФ в пределах своей компетенции (ст. 32).

Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (октябрь 1995 г.) в качестве основополагающих принципов выдвигает единство внешнеторговой политики как составной части внешней политики РФ и единство системы государственного регулирования и контроля за осуществлением этой деятельности. Глава II закона посвящена разграничению компетенций в области внешнеторговой деятельности между Федерацией и ее субъектами. К ведению РФ отнесены: формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов внешнеторговой политики страны; финансовое, таможенное, валютное, кредитное регулирование; экспортный контроль; привлечение кредитов под гарантии правительства РФ. В совместном ведении – координация деятельности субъектов РФ, формирование и реализация региональных и межрегиональных программ в данной сфере. Важно отметить, что закон предоставляет регионам право заключать соглашения в области внешней торговли с субъектами зарубежных федераций и административно-территориальными образованиями других государств. В законе подчеркивается, что внешнеторговая деятельность и самой Федерации, и ее субъектов должна быть направлена на сохранение *единства* России.

В конце 1999 г. был принят федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который установил: самостоятельно регионы имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для данных целей. При этом соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России, федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных

государств регионы РФ могут подписывать только при визе правительства России. Соглашения, заключаемые регионами, не являются международными договорами; на них не распространяется действие международно-правовых норм. Представительства субъектов РФ за рубежом не обладают дипломатическим иммунитетом.

Описываемый федеральный закон стал объектом множественной критики со стороны экспертов. Основные замечания сводятся к следующему:

1) закон не содержит принципиально новых правовых положений, повторяя те, которые уже были сформулированы в вышеупомянутых федеральных законах;

2) закон отрицает за соглашениями регионов качества международных договоров, однако не определяет правовой режим этих документов.

В целом эксперты едины во мнении относительно того, что данный закон свидетельствует о трансформации подхода федерального центра к международной деятельности регионов в сторону ограничения их самостоятельности и полномочий. Начало подобного поворота было отмечено уже в середине 1997 г., а закон от 1999 г. закрепил данную политическую тенденцию.

Помимо федеральных законов, международная деятельность субъектов РФ регулируется указами Президента России, прежде всего Указом от 14 марта 1995 г., утвердившим «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», и Указом «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 12 марта 1996 г.

Реализуя право, предоставленное им федеральной Конституцией, субъекты Федерации издают собственные законы и иные правовые нормативные акты. Во-первых, право на участие в международных и внешнеэкономических связях закреплено в *основных законах (конституциях и уставах)* почти всех регионов. Однако конституции нескольких субъектов Федерации игнорируют норму Конституции РФ о том, что координация международных и внешнеэкономических связей региона отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Так, в Конституции Татарстана (ст. 62) сказано о том, что республика «вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права».

Во-вторых, большинство регионов имеют *специальные законы*, посвященные организации их международной и внешнеэкономической деятельности. Они определяют пределы компетенции регионов, которая включает:

— право на осуществление международной экономической деятельности в соответствии с законодательством РФ и субъекта Федерации;

— право формировать и реализовывать региональную программу по международным и внешнеэкономическим связям;

— право заключать соглашения с субъектами зарубежных федераций и регионами иностранных государств;

— право учреждать представительства субъекта за пределами России по согласованию с МИД РФ;

— право разрешать открытие на территории субъекта представительств зарубежных партнеров по согласованию с МИД России.

Эти законы также регулируют вопросы увязки соглашений с федеральными органами, условий присоединения субъекта к подписанным ранее документам, вступления их в силу и опубликования. Законы субъектов Федерации обычно не определяют правовую природу соглашений (иногда имеется лишь указание на то, что эти документы не являются международными договорами), место соглашений в системе регионального законодательства, а также условия и порядок разрешения спора по соглашениям с зарубежными партнерами.

Помимо положений, посвященных международным соглашениям, некоторые региональные законы содержат нормы, регулирующие статус представительств субъектов Федерации за рубежом, участие таких акторов в деятельности международных организаций, официальные визиты и пр.

В-третьих, в некоторых регионах общее регулирование вопросов международной деятельности осуществляется актами органов исполнительной власти: указами президента республики, распоряжениями администрации, постановлениями правительства, администрации либо губернатора.

Важное значение имеют *программы развития международного сотрудничества субъектов Федерации*, которые составляются, как правило, на срок от двух до пяти лет. Программы определяют:

— конкретные формы и направления сотрудничества с зарубежными партнерами;

— основные цели и задачи региона в данной области;

— особенности международного сотрудничества, характерные для субъекта РФ;

— значение международной и внешнеэкономической деятельности для развития региона.

Иногда в программах подчеркивается значение внешней деятельности региона для всей страны (например, программа Республики Карелия).

Правовое регулирование международной деятельности регионов прошло в своем развитии три этапа. На первом этапе (1991—1994 гг.) федеральное законодательство было недостаточным и имело самый общий характер (Конституция 1993 г.); федеральный центр слабо контролировал деятельность регионов на данном направлении. В ходе второго этапа (1995—1998 гг.) центр более энергично старался разрабатывать соответствующее законодательство и увеличивал контроль за международным сотрудничеством регионов. Третий этап начался в 1998 г.; его характеризует тенденция к усилению централизации внешних связей субъектов РФ.

Огромные размеры страны и большое количество субъектов, формирующих федерацию, обуславливают крайнюю *неравномерность регионального развития*, которая, в частности, проявляется в разной степени вовлеченности регионов в международное сотрудничество и в самом характере такого рода связей. На степень вовлеченности регионов в международные дела и особенности их деятельности оказывают влияние три группы факторов.

1. Географические (экономико-географическое положение региона, центральное, полупериферийное или периферийное размещение и пр.). В самом общем виде выделяются регионы внутренние и приграничные (приграничное сотрудничество подробно рассматривается ниже).

2. Социально-экономические (общий уровень развития региона, природно-ресурсный потенциал, состояние важнейших отраслей производства, доля экспортоориентированных производств, финансовое положение и инвестиционная активность в регионе, уровень и дифференциация доходов населения, его занятость и состояние рынка труда в целом, экологическая ситуация и пр.).

3. Политико-правовые (характер политического режима в регионе, развитость региональной политической и экономической элит, их устойчивость и влиятельность в регионе, политические предпочтения населения, наличие политических рисков

в данной местности, состояние регионального законодательства и пр.).

В соответствии с действием этих факторов можно выделить четыре группы регионов. *Первая* из них включает территории с высоким уровнем регионального законодательства, развитыми элитами и их активной позицией, широкими контактами в международной сфере, значительными объемами и диверсифицированной структурой внешней торговли. Международная и внешнеэкономическая деятельность является существенным фактором развития региона. В эту группу входят Москва, Санкт-Петербург, Республики Татарстан и Башкортостан, Саха (Якутия), Ростовская, Самарская, Новгородская, Нижегородская, Свердловская области, Хабаровский край и т. д.

Вторая группа регионов характеризуется относительно высоким уровнем регионального законодательства, наличием концепций развития экспортоориентированных производств, значительными контактами в международной сфере, главным образом за счет использования своего приграничного положения. Группа включает: Калининградскую, Ленинградскую, Волгоградскую, Архангельскую, Сахалинскую области, Приморский край, Республики Карелия и Коми и т. д.

К *третьей группе* относятся регионы, обладающие большим природно-ресурсным потенциалом и отличающиеся высоким уровнем социально-экономического развития и значительным внешнеторговым оборотом. Это Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, Пермская область и т. д.

Наконец, *четвертую группу* составляют регионы с малоразвитым законодательством в международной сфере, малочисленными контактами этого рода, слабыми экспортными возможностями: Читинская, Ульяновская, Пензенская области, республики Северного Кавказа.

Международная деятельность российских регионов

Среди основных форм международной активности субъектов Российской Федерации следует выделять их *международные соглашения* как самую важную форму деятельности за пределами страны, имеющую большое значение для экономического, культурного, научного развития регионов. В приложение к соглашениям составляются протоколы и программы, детализирую-

щие конкретные обязательства сторон: организация совместных производств, постоянный обмен информацией, культурные и научные связи и многое другое. В ряде документов предусматривается создание специальных органов или рабочих групп, координирующих выполнение соглашений. Значительная их часть посвящена общим вопросам торгово-экономического сотрудничества.

На сегодняшний день наибольшее количество соглашений заключено республиками в составе РФ (Татарстаном, Башкортостаном и пр.), городами Москвой и Санкт-Петербургом, краями и областями с мощным экспортным потенциалом (Свердловской областью, Красноярским краем), приграничными регионами. Татарстан заключил более 50 соглашений с иностранными партнерами; ему же принадлежит пальма первенства в подписании (с согласия федерального центра) прямого договора о сотрудничестве с иностранной державой – в июне 1995 г. с Турцией.

Российский исследователь В. Л. Толстых предлагает классифицировать международные соглашения регионов по следующим основаниям.

1. *По содержанию*: соглашения, предусматривающие комплексное сотрудничество (пример: Соглашение между правительством Свердловской области и Правительством Республики Азербайджан от 9 февраля 2001 г. о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве в 2001–2004 гг.); соглашения, предусматривающие сотрудничество в отдельных сферах – культурной, торгово-экономической, научно-технической (пример: Соглашение между администрацией Рязанской области и Министерством промышленности Республики Беларусь от 25 февраля 1998 г. о торгово-экономическом и производственно-техническом сотрудничестве).

2. *По географическому расположению зарубежного партнера*: соглашения с партнером в ближнем зарубежье; соглашения с партнером в дальнем зарубежье.

3. *По статусу зарубежного партнера*: с административно-территориальными образованиями зарубежного государства (пример: соглашение между Санкт-Петербургом и Дрезденом); с субъектами зарубежных федераций (пример: соглашение между Татарстаном и Квебеком); с зарубежными государствами (пример: соглашение между Правительствами Башкортостана и Болгарии).

В соответствии с тем же критерием, но в более общем виде соглашения делятся на «горизонтальные», т. е. с регионами зарубежных государств, и «диагональные», которые заключаются с

иностранными национальными правительствами, министерствами, ведомствами. Причинами появления «диагональных» соглашений могут быть как высокая степень централизации в государстве-партнере, а, следовательно, отсутствие у административно-территориальных единиц необходимых полномочий в отношении международной деятельности, так и несоразмерность потенциала сотрудничества крупных российских и малых зарубежных регионов.

4. *По сроку действия*: краткосрочные (как правило, на один год); долгосрочные (на три-пять лет); постоянного действия.

5. *По количеству сторон*: двусторонние; многосторонние (пример: Соглашение о сотрудничестве столичных областей государств СНГ от 16 апреля 1993 г.).

6. *По статусу должностных лиц и государственных органов*: соглашения, подписанные главами исполнительной власти, межправительственные соглашения; соглашения межведомственного характера (пример: Соглашение о сотрудничестве между Управлением внутренних дел Амурской области и органами общественной безопасности провинции Хэйлунцзян).

По данным на конец 2001 г., российские регионы подписали со своими зарубежными партнерами свыше 1200 соглашений, большинство из которых являются «горизонтальными».

География соглашений выглядит следующим образом. Почти половина таких документов приходится на страны СНГ; основными партнерами российских регионов выступают Украина, Казахстан и Белоруссия. Из стран дальнего зарубежья наибольшее число соглашений подписано с КНР, Венгрией, Германией, Польшей, Словакией. Отметим, что число подписанных соглашений можно рассматривать лишь как формальный показатель международной активности региона, поскольку далеко не все решения, составляющие суть документов, реализуются на практике.

При подготовке и заключении соглашений органам государственной власти субъектов Федерации необходимо придерживаться следующего порядка:

— заблаговременно уведомить МИД РФ о намерении заключить соглашение с зарубежным партнером;

— (желательно) зафиксировать предварительную договоренность в совместном протоколе;

— проект соглашения субъекта РФ с административно-территориальным образованием зарубежного государства или субъектом федерации зарубежного государства направить на согласование в МИД РФ;

— проект соглашения между органом государственной власти субъекта РФ и органом государственной власти зарубежного государства направить на согласование в МИД, Министерство юстиции и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией;

— при положительном заключении всех федеральных органов обратиться в правительство РФ для принятия решения;

— при необходимости в соответствии с позицией федеральных органов исполнительной власти внести корректировки в проект соглашения (или воздержаться от его заключения);

— информировать МИД РФ о сроке, месте подписания соглашения, а позже — о факте подписания;

— зарегистрировать и опубликовать текст соглашения.

Указанный порядок не всегда соблюдался в регионах. Некоторые соглашения середины 1990-х гг., подготовленные регионами без участия МИД России, вызвали серьезное недовольство с его стороны. МИД выразил сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарией и Абхазией, формально являющейся частью Грузии. Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был аннулирован федеральной властью в 1995 г. как противоречащий российскому законодательству.

В настоящее время многие российские регионы имеют *представительства за рубежом*. Используются два основных способа регулирования их деятельности: разрабатываются типовые положения или принимаются отдельные положения применительно к конкретному представительству. В некоторых субъектах Федерации, например, в Калининградской области, статус представительства закреплен законом. Число зарубежных представительств варьируется от региона к региону и далеко не всегда зависит от политического и экономического веса региона. Так, Татарстан имеет 16 полномочных и торговых представительств за рубежом, а Нижегородская область — лишь одно, в федеральной земле Германии Северном Рейне-Вестфалии.

Инициатива российских регионов по открытию своих представительств не всегда встречает позитивную реакцию за рубежом; некоторые государства воспринимают эту идею весьма осторожно или даже отрицательно. Причинами такой реакции могут быть нецелесообразность открытия представительства, неясность его правового статуса, неурегулированность проблем финансового обеспечения. На уровне РФ и ее субъектов необходима дальнейшая разработка норм, упорядочивающих деятельность представительств, более четкое определение их функций,

расчет экономической целесообразности их деятельности. Нужно рассмотреть вопрос о возможности организации совместных представительств субъектов РФ за рубежом.

Участие регионов в деятельности международных организаций весьма разнообразно. Они сотрудничают со специализированными учреждениями ООН (ЮНЕСКО, ЮНИДО), активно участвуют в работе Конгресса местных и региональных властей (в рамках Совета Европы).

Особый интерес представляет сотрудничество в международных организациях, образованных регионами. В 1993–1994 гг. был создан Совет руководителей приграничных областей России и Украины. Первоначально в Совет входили по пять украинских и российских областей. Позже к ним присоединились четыре украинских региона, два российских и две области Белоруссии. При Совете создан постоянно действующий орган – Исполнительный комитет.

Российские регионы участвуют в работе Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР). Под эгидой этой организации создан Региональный совет, куда входят официальные лица административных образований Норвегии, Швеции, Финляндии, России (Мурманская и Архангельская области, Республика Карелия). В рамках Совета разработаны и реализуются ряд крупных инвестиционных проектов.

Официальные визиты представителей органов государственной власти зарубежных стран и регионов, послов иностранных государств, представителей международных организаций стали вполне традиционными для субъектов РФ. До приезда иностранных гостей разрабатывается программа их пребывания в регионе. В свою очередь, представители субъектов РФ также совершают поездки за рубеж с официальными визитами – для переговоров и подписания соглашений о сотрудничестве либо с ознакомительными целями.

Некоторые регионы принимают специальные акты, регулирующие официальные визиты. Так, в Коми Указом главы Республики от 4 января 1996 г. было утверждено «Положение о порядке приема иностранных делегаций в органах исполнительной власти Республики Коми и порядок выезда в заграничные служебные командировки должностных лиц и иных работников органов исполнительной власти Республики Коми».

При подготовке визитов важное значение имеют вопросы финансирования. Порядок расходования средств на прием и обслуживание иностранных делегаций регламентируется приказом

Министерства финансов РФ. Приемы делегаций, прибывающих в регион в рамках официального визита в Россию, и делегаций, посещающих регион по приглашению его главы исполнительной власти, располагают разными источниками финансирования.

Неофициальные формы международной деятельности субъектов РФ широко распространены и включают неофициальные поездки, проведение различного рода конференций, семинаров, дней культуры, организацию и участие в международных выставках и ярмарках.

Санкт-Петербург проявляет активность в работе Северного форума по политике безопасности, неправительственной организации региона Балтийского моря, в задачи которой входит выдвижение инициатив, направленных на укрепление стабильности и безопасности на данной территории.

Отметим, что неофициальные связи не являются альтернативой официальным формам международного сотрудничества регионов, но существуют параллельно с ними. Неофициальное общение имеет более гибкий характер, способствует формированию позитивных образов регионов.

Ряд субъектов РФ принимает постановления и обращения по вопросам внешней политики, в которых высказывает собственную позицию по тем или иным международным проблемам. Речь идет о так называемых *односторонних актах*. Например, законодательное собрание Краснодарского края 23 мая 2001 г. приняло постановление «Об обращении к Президенту РФ, Президенту Союзной Республики Югославии о поддержке бывшего Президента Союзной Республики Югославии Слободана Милошевича». С односторонними актами по вопросам внешней политики выступали органы государственной власти Саха (Якутии), Татарстана, Москвы и других регионов. Принимая подобные документы, субъекты РФ нарушают ст. 71 Конституции, согласно которой внешняя политика относится к исключительному ведению Федерации.

При анализе международных контактов регионов следует особо остановиться на *приграничном сотрудничестве*.

Общая протяженность государственных границ России составляет 60 933 км, в том числе 38807 км морских границ. Из 89 регионов России 48 являются приграничными, поскольку одна из их границ совпадает с межгосударственной, проходящей по суше, морю или рекам. 21 субъект РФ унаследовал «старые» границы советского периода, столько же регионов имеют «новые», появившиеся в результате распада СССР. У Астраханской, Калининградской, Ленинградской областей, Краснодарского края,

республик Дагестан и Алтай межгосударственные границы представляют собой сочетание «старых» и «новых» границ.

Государственные границы оказывают существенное специфическое влияние на развитие приграничных регионов, являясь одновременно *барьером* и *зоной контакта*. Так, с помощью таможенных и визовых барьеров государство защищает национальные экономические интересы и безопасность (барьерная функция границы). Кроме того, контактность выражается в (избирательной) проницаемости границ для пересечения их людьми, товарами, информацией, финансовыми потоками (контактная функция). Понятно, что наиболее сильное влияние граница оказывает на муниципальные образования субъектов, непосредственно примыкающих к рубежу.

Правовую основу приграничного сотрудничества[1] составляют международные, федеральные и региональные юридические акты. В числе первых следует упомянуть Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., которую Россия подписала в ноябре 1999 г. Институциональная основа приграничного сотрудничества государств СНГ – модельный закон «О регионах приграничного сотрудничества» (1996 г.), Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества (1999 г.), дополненное в 2000 г. специальным соглашением о мероприятиях по реализации положений последнего.

На федеральном уровне принимаются совместные декларации и межправительственные соглашения. Так, в 1994 г. были подписаны Совместная декларация об основных направлениях развития сотрудничества между РФ и КНР и межправительственное соглашение «О режиме российско-китайской границы». В 1995 г. заключены межправительственные соглашения о сотрудничестве приграничных областей России и Украины, а также России и Казахстана.

На региональном уровне соответствующие договоры и соглашения подписываются между административно-территориальными образованиями соседних государств. Например, в 1997 г. было подписано соглашение о принципах сотрудничества между

[1] Когда речь идет о сотрудничестве, деятельности, взаимодействиях, в научной литературе обычно используется термин «приграничный», если же мы говорим о регионе (площадном объекте), то используем термин «трансграничный», хотя в обоих случаях речь идет о контактах, осуществляемых через границу: «приграничное сотрудничество», но «трансграничный регион».

администрациями субъектов РФ и местными правительствами китайских провинций.

С целью практической реализации подобных соглашений создаются двусторонние координационные советы по приграничному сотрудничеству. В 1994 г. учрежден Совет руководителей приграничных областей России и Украины. В 1996 г. в его состав вошли три области Белоруссии, сделав Совет трехсторонним.

Российские приграничные регионы в своем большинстве относятся к самым бедным субъектам РФ, что отражает, в частности, глубинное, внутриматериковое размещение экономики страны, унаследованное от Советского Союза. Плотность населения в приграничных регионах меньше среднероссийской, причем ее значения убывают при движении на восток от Карелии до Чукотки и при движении на запад от Республики Алтай (исключение здесь составляет Приморский край). Наиболее высокую плотность населения в остальной части периметра имеют Калининградская и Белгородская области, Краснодарский край, республики Северная Осетия-Алания и Кабардино-Балкария. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что соседи России — это в основном еще более бедные страны. Из общей протяженности сухопутных рубежей и границ, проходящих по рекам и озерам (всего 22 125 км), приходятся границы с: Финляндией и Норвегией — 6,6%; странами Балтии и Польшей — 4,8%; странами СНГ — 53,7% (в том числе с Украиной и Белоруссией — 15,7%, Казахстаном — 34,4%, Грузией и Азербайджаном — 5,6%); Китаем, Монголией, КНДР — 34,9%.

Большая часть приграничных территорий, соседствующих с Россией, относится к числу менее развитых земель этих стран. Итак, межгосударственные границы в основном проходят по периферийным регионам России, а пояс приграничных субъектов РФ представляет собой структурный барьер с точки зрения вхождения России в мировую экономику. Подтверждением данного тезиса может, в частности, служить плотность международных транспортных переходов, которая на российской границе является одной из самых низких в мире.

Важными структурными характеристиками российского приграничья являются его *неоднородность* и *неравномерность развития*. Так, в Калининградской области действуют 15 автомобильных и железнодорожных переходов на 512 км сухопутного рубежа, а на российско-китайской границе работают лишь 17 переходов на 3045 км. Приграничное сотрудничество на российско-финской границе, несмотря на определенные трудности, раз-

вивается динамично, появляются новые формы сотрудничества. Вместе с тем администрации ряда регионов, имеющих общую границу с Казахстаном, ставят вопрос о цивилизованном закрытии границы. К этому их вынуждают рост нелегальной миграции, наркоторговли, контрабанды, растущая криминализация пограничья. Подобные проблемы характерны и для других российских приграничных регионов. От возрастания «барьерности» границ, нестабильности межгосударственных отношений больше всего страдают как раз приграничные регионы.

Среди *форм* приграничного сотрудничества до августовского кризиса 1998 г. важнейшей была челночная торговля по линии импорта (особенно для регионов, граничащих с Китаем). Она достигла максимального размера в 1996 г., а с 1997 г. ее объем начал сокращаться. Развитие приграничной «атомизированной» торговли было вызвано особыми условиями, в частности экономическим хаосом. Этот вид приграничного сотрудничества имеет ситуативный, а не стратегический долговременный характер. Он в принципе не нацелен на обустройство приграничных земель.

Для развития приграничных территорий посредством привлечения в них финансовых ресурсов используется такой инструмент, как специальные экономические зоны (СЭЗ). На основе федерального законодательства СЭЗ действуют в Калининградской и Магаданской областях, Приморском крае. Помимо этого, в приграничных регионах постановлениями правительства РФ были учреждены офшорные зоны «Ингушетия» и «Алтай», а в соответствии с решениями органов власти субъектов РФ — беспошлинные зоны в Санкт-Петербурге и офшорная зона «Калмыкия». Надо отметить, что до сих пор так называемая зонная модель в России не принесла осязаемых результатов.

Подробнее остановимся на рассмотрении вовлеченности в приграничное сотрудничество российского Северо-Запада, который традиционно имеет широкие связи с государствами Балтии. В 1995 г. Финляндия вступила в Евросоюз, так что данный рубеж является и одновременно границей Россия/ЕС. Прямое соприкосновение с ЕС, хотя и с его периферийной частью, имеет большое значение для развития российских приграничных регионов. Здесь действуют довольно мощные структуры — Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евроарктического региона, реализуется инициатива ЕС «Северное измерение». Российские регионы вовлечены в эти проекты и сотрудничают с соседними территориями: Мурманская область — с административ-

но-территориальными единицами Финляндии и Норвегии, Калининградская область – с соседними районами Польши и Литвы.

Части территорий российских регионов входят в состав так называемых *еврорегионов* – европейских трансграничных регионов. Под трансграничным регионом понимается охватывающая части территорий двух или нескольких соседних государств социально-экономическая система, характеризующаяся определенным единством природной первоосновы и/или расселения, трудовых и культурно-бытовых связей населения, хозяйства, инфраструктуры, а также нередко исторических, этнических и культурных традиций.

Районы Калининградской области входят в еврорегионы «Балтика» и «Сауле». Еврорегион «Балтика» был создан в 1998 г. Помимо российских земель, его формируют приграничные территории Южной Швеции, Северной Польши, Северной Литвы, Западной Латвии. В состав еврорегиона «Сауле» (1999 г.), кроме российских, входят районы Западной Литвы и Южной Швеции. В 2000 г. создан еврорегион «Карелия», охватывающий части территорий Финляндии и Республики Карелия. Несмотря на то, что еврорегионы с участием России – это относительно новые образования, их деятельность (особенно еврорегиона «Карелия») подвергается довольно жесткой критике со стороны экспертов. Основания для нее – создание бюрократических структур с целью обслуживания еврорегиона, нецелевое использование и распыление финансовых средств, получаемых через инициативы и программы ЕС.

К каким же выводам подводит нас анализ состояния развития приграничного сотрудничества российских регионов? Проблематика приграничных регионов имеет особое значение для России – страны с колоссальным пограничным периметром. Рост разностороннего приграничного сотрудничества становится одним из основных факторов развития соответствующих регионов. В целом его активизация и диверсификация в настоящее время идут в русле генеральной тенденции к децентрализации как проявления последней. Прямые межрегиональные связи, взаимовыгодное приграничное сотрудничество отвечают стратегическим национальным интересам России. Министр иностранных дел И. С. Иванов выдвинул как одну из целей внешней политики России создание «пояса добрососедства» по всему периметру российской границы.

Между тем развитие приграничного сотрудничества сдерживает ряд препятствий объективного и субъективного характера.

Так, российские приграничные регионы сильно различаются по уровню развития, а следовательно, и по условиям развития приграничного сотрудничества. Крайне неодинаковы и прилегающие регионы. Пока реализуются две модели взаимоотношений:

1) «бедный» — «бедный» регион (подчеркнем еще раз, что значительная часть приграничных территорий России и прилегающих земель соседних стран относится к экономически отсталым и депрессивным), когда под сомнением оказывается взаимовыгодность сотрудничества;

2) «бедный» — «богатый» регион (граница Россия/ЕС), когда сотрудничество имеет выраженный асимметричный характер.

Приграничное положение — это лишь потенциальное благо, удача с точки зрения географического положения. Оно может давать отдачу лишь при соответствующем обустройстве — развитии приграничной транспортной инфраструктуры, строительстве новых объектов, модернизации уже существующих, улучшении качества обслуживания. Приграничное сотрудничество необходимо «обустроить» и институционально, развивая его договорно-правовую базу, которая до сих пор фрагментарна. Федеральные законы регулируют лишь отдельные аспекты сотрудничества; основополагающий нормативный акт в данной области отсутствует. Нет и концепции российского приграничного сотрудничества. Препятствием для его развития является и неполная оформленность границ (например, российско-эстонской) в договорно-правовом отношении. Наконец, приграничные взаимодействия нельзя рассматривать изолированно: они сильнейшим образом зависят от общих тенденций развития отношений России с соседними государствами.

Перечисленные препятствия определяют направления дальнейшей работы, которые включают:

— совершенствование договорно-правовой базы приграничного сотрудничества на федеральном и региональном уровнях;

— наполнение подписанных соглашений реальным содержанием, поскольку многие из них имеют декларативный характер, в то время как реальные приграничные взаимодействия развиваются по своим законам;

— разработку концепции приграничного сотрудничества, где необходимо, в частности, четко определить те выгоды, которые может извлечь каждый регион из своего приграничного положения, следовательно, его специфические интересы;

— анализ зарубежного опыта приграничного сотрудничества, прежде всего опыта Евросоюза.

* * *

Перейдем к основным проблемам и трудностям, возникающим у российских регионов в ходе развития международного сотрудничества. Имеющиеся проблемы можно разделить на *объективные* и *субъективные.* К объективным проблемам относятся существенные различия экономико-географического и политико-географического положения российских регионов, что обусловлено самим масштабом территории России, а также межрегиональные диспропорции в уровнях развития. Таким образом, уже изначальные предпосылки для развития международного сотрудничества различаются от региона к региону самым наглядным образом.

К проблемам субъективного характера можно отнести следующие. Во-первых, это общее состояние федеративных отношений в России. Развитие международной деятельности регионов представляет собой одно из направлений постсоветской децентрализации, протекающей в целом хаотично. В настоящее время общая тенденция к централизации, характерная для политического курса Президента РФ В. В. Путина, находит свои специфические проявления и в сфере международного сотрудничества субъектов Федерации. Во-вторых, это нечеткость Конституции при разграничении внешнеполитических полномочий центра и субъектов Федерации, а также правовые противоречия между федеральным и региональным законодательством в данной сфере. Правда, надо отметить, что конституции и других федеративных государств также страдают подобными недостатками. А противоречия между законодательными актами разных уровней — одно из проявлений более общей проблемы: масштабных несоответствий между федеральным и региональным законодательствами. Усилия федеральной исполнительной власти в настоящее время направлены на приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

В заключение обозначим условия, необходимые для дальнейшего успешного развития международного сотрудничества российских регионов. Со стороны федерального центра — поиск новых инструментов эффективного практического взаимодействия с регионами, предоставление информации, с тем чтобы в регионах понимали основные приоритеты внешней политики России, знали о ее международных инициативах и проектах. Информация является необходимым условием координации международной деятельности центра и регионов. Нужны также федеральная

помощь в подготовке региональных кадров для международного сотрудничества и, что крайне важно, ротация дипломатических работников в Москве за счет привлечения подготовленных специалистов из регионов. В реализации перечисленных условий ключевая роль – за МИД России.

Для многих регионов активное участие в международном сотрудничестве было средством самоидентификации и самоутверждения как субъекта Федерации, поэтому развитие такого рода связей имело стихийный характер. Сейчас задачи регионов заключаются в совершенствовании географии и направлений развития международного сотрудничества, подготовке квалифицированных кадров в данной сфере. Необходимо переходить к *стратегическому планированию* международного сотрудничества как важного фактора социально-экономического развития региона.

Литература

Барабанов О. Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ // Общество, политика, наука: новые перспективы. – М., 2000.

Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география. – М., 2001.

Макарычев А. С., Макарычева М. Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. – Нижний Новгород, 1997.

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Под ред. А. Г. Гранберга. – М., 2001.

Сергунин А. А., Рыхтик М. И. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов. – Российские регионы как международные акторы / Под ред. А. С. Макарычева. – Нижний Новгород, 2000.

Толстых В. П. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. – Томск, 2002.

Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. – М., 1985.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

Часть I
ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Раздел 1
Теоретические подходы к исследованию международных отношений и мировой политики

Глава 1
Эволюция западных теоретических подходов к исследованиям международных отношений. *П. А. Цыганков* 16

Глава 2
Новые тенденции в российских исследованиях международных отношений. *И. Г. Тюлин* 48

Раздел 2
Основные тенденции в современных международных отношениях

Глава 3
Современный международный порядок. *А. Д. Богатуров* 66

Глава 4
Глобализация и новый миропорядок. *В. Б. Кувалдин* 89

Глава 5
Становление транснациональной политической среды и «волны» демократизации. *А. Ю. Мельвиль* 106

Глава 6
Экономическое измерение мировой политики. *С. А. Афонцев* . 142

Глава 7
Политико-правовое измерение международных отношений и мировой политики. *В. М. Кулагин* 164

Глава 8
Научно-технологическая составляющая современных международных отношений. *А. В. Крутских* 189

Глава 9
Интернет в мировой политике: формы и вызовы. *Д. Н. Песков* 222

Раздел 3
Новые проблемы современной мировой политики

Глава 10
Политическая система мира и новые участники международных отношений. *М. М. Лебедева* 247

Глава 11
Новые вызовы национальной и международной безопасности. *А. А. Коновалов* 269

Глава 12
Разрыв между Севером и Югом. *К. П. Боришполец* 311

Глава 13
Национализм в мировой политике. *Т. А. Алексеева* 334

Глава 14
Экологические проблемы в международных отношениях. *М. М. Лебедева* 366

Глава 15
Энергетические проблемы в мировой политике. *В. И. Салыгин, А. В. Сафарян* 381

Глава 16
Международные конфликты и проблемы миротворчества. *А. И. Никитин* 407

Глава 17
Взаимодействие цивилизаций и культур в современном мире: старые проблемы, новые вызовы. *В. М. Сергеев* 436

Глава 18
Человеческое измерение мировой политики. *Д. М. Фельдман* 452

Глава 19
Новые проблемы дипломатии. *Т. В. Зонова* 467

Часть II
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава 20
Теоретико-прикладные аспекты регионального измерения международных отношений. *А. Д. Воскресенский* 494

Глава 21
Европейское измерение международных отношений

Введение: Европа и ее место в современном мире. *М. М. Наринский* 500

Меняющаяся Европа. *В. Г. Барановский* 505

События в Центральной и Восточной Европе: позиции России. *В. Б. Кириллов* 535

Глава 22
США в глобальном и региональном измерениях. *В. О. Печатнов* 559

Глава 23
Восточная Азия и АТР: региональное измерение международных отношений. *А. Д. Воскресенский* 598

Глава 24
Международные отношения в Южной Азии. *В. Я. Белокреницкий* 627

Глава 25
Международные отношения на Ближнем и Среднем Востоке. *И. Д. Звягельская* 644

Глава 26
Латинская Америка в мировой системе. *В. М. Давыдов* 672

Глава 27
Африка в международных отношениях. *К. П. Боришполец, А. Л. Емельянов* 690

Часть III
РОССИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Глава 28
Ресурсы и приоритеты внешней политики Российской Федерации. *В. А. Никонов* 712

Глава 29
Внешнеполитический механизм Российской Федерации. *А. М. Салмин* 743

Глава 30
Европейская политика России. *Т. В. Юрьева* 774

Глава 31
Россия и США на пороге XXI века. *С. М. Рогов* 798

Глава 32
Содружество Независимых Государств и внешняя политика России. *А. О. Галин* 827

Глава 33
Внешняя политика России на азиатском направлении. *В. Я. Белокреницкий, А. Д. Воскресенский* 858

Глава 34
Политика России на Ближнем и Среднем Востоке. *М. А. Хрусталев* 884

Глава 35
Латиноамериканское направление внешней политики Российской Федерации. *В. М. Давыдов* 910

Глава 36
Россия в Африке. *А. Л. Емельянов* 927

Глава 37
Россия в международных институтах. *А. Е. Грановский* 939

Глава 38
Российские регионы в международном сотрудничестве. *И. М. Бусыгина* 963

Учебное издание

Торкунов Анатолий Васильевич
Тюлин Иван Георгиевич
Мельвиль Андрей Юрьевич и др.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА

Учебник

Технический редактор *О.Е. Иванова*
Корректор *Е.Г. Терскова*
Верстка *Н.В. Лукиной*

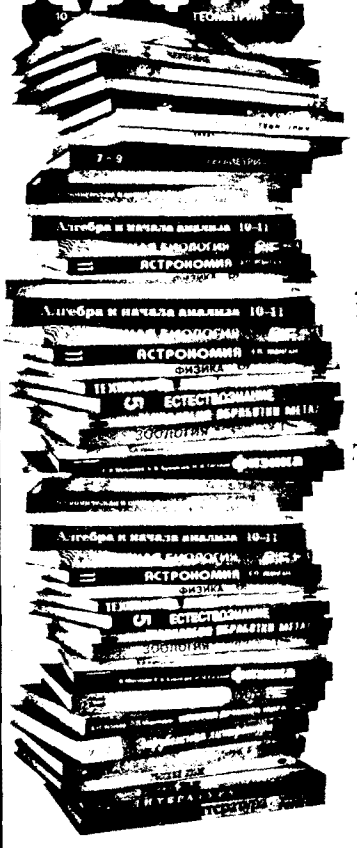
Налоговая льгота — Общероссийский классификатор продукции ОК 005-93-953000. Изд. лиц. Серия ИД № 05824 от 12.09.01. Подписано в печать с диапозитивов 27.06.05. Формат $60 \times 90^1/_{16}$. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная. Усл. печ. л. 62. Усл. кр.-отт. 62,5. Тираж 5000 экз. Заказ № 5255.

Федеральное государственное унитарное предприятие ордена Трудового Красного Знамени «Издательство «Просвещение» Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям 127521, Москва, 3-й проезд Марьиной рощи, 41.

Отпечатано с готовых диапозитивов на ФГУП ордена «Знак Почета» Смоленская областная типография им. В. И. Смирнова. 214000, г. Смоленск, проспект им. Ю. Гагарина, 2

ПРОСВЕЩЕНИЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО

Мы



Выпускаем

- Учебники
- Методическую литературу
- Научно-популярную литературу
- Справочную литературу
- Развивающие игры
- Наглядные пособия и карты
- Учебные мультимедийные курсы

Обучаем

Интернет-школа «Просвещение.ru»
Современные технологии дистанционного обучения позволят вам получить аттестат о среднем (полном) общем образовании не выходя из дома

Представляем

Нашим покупателям

- Каталог выпускаемой продукции
- Ежемесячные новинки издательства
- Планы печати учебной литературы
- Адреса магазинов «Просвещение» в ваших регионах

На сайте издательства
http://www.prosv.ru
E-mail: prosv@prosv.ru

Предлагаем

Оптовикам и книготорговым структурам

- Гибкую систему скидок
- Крупный и мелкий опт со склада издательства
- Контейнерную отгрузку во все регионы России и страны СНГ
- Внимательное отношение к каждому!

«Книга–почтой»

Заказ и отправка книг по почте.
Вы также можете заказать бесплатный почтовый каталог «Книга–почтой» и получить консультацию о работе службы по тел.: (095) 933-4153
Ваши заказы просим направлять по адресу:
127030, Москва, а/я 1 «АбсолютПост»
E-mail: prosv@post.ru

Издательство «Просвещение»
127521, Москва,
3-й проезд Марьиной рощи, 41
Тел.: (095) 789-3040
Факс: (095) 789-3041
E-mail: prosv@prosv.ru
http://www.prosv.ru

Фирменный магазин «Просвещение»
119311, Москва, просп. Вернадского, 11/19
Тел.: (095) 930-5050
Тел./факс: (095) 930-5040
E-mail: mag-info@prosv.ru