

**ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ISSN 2307-1494**

**ПУТИ К МИРУ И БЕЗОПАСНОСТИ**

**№ 2(45) 2013 ноябрь**

**Москва  
ИМЭМО РАН**

Научно-аналитический журнал «Пути к миру и безопасности» подготовлен  
Группой по исследованию проблем мира и конфликтов Отдела международно-  
политических проблем ИМЭМО РАН

Журнал основан в 1987 г.

ISSN 2307-1494

Учредитель: Институт мировой экономики и международных отношений  
Российской академии наук

**Ответственный редактор:** Л.Г.Истягин

**Редакционная коллегия**

ак. РАН В.Г.Барановский, д.и.н. Л.Г.Истягин, д.полит.н. Е.А.Степанова,  
д.полит.н. А.В.Фролов, к.э.н. Ю.В.Андреев, к.и.н. Н.А.Косолапов;  
отв. секретарь Л.И.Тулупова

**Адрес редакции:** 117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23  
Тел.: (499) 128-93-89; (499) 128-89-87  
e-mail: tulupova@imemo.ru

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

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

© ИМЭМО РАН, 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

|             |   |
|-------------|---|
| Contents    | 4 |
| От редакции | 5 |

### СТАТЬИ, ИССЛЕДОВАНИЯ, РАЗРАБОТКИ

#### *Проблемы глобальной политики безопасности*

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Соловьев Э.Г. Амбиции сверхдержавности и константы суверенитета         | 7  |
| Калядин А.Н. Совет безопасности ООН и функции контроля над вооружениями | 15 |

#### *Военная политика и экспорт вооружений*

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Корсаков Г.Б. Модификации военной политики США и горизонты ядерного разоружения | 27 |
| Фролов А.В. Контроль над экспортом вооружений: основные тенденции               | 57 |
| Целицкий С.В. Экономика на военных приготовлениях: британский феномен           | 70 |

#### *Новые угрозы и субъекты безопасности на постсоветском пространстве*

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Мамырайымов Т.К. Терроризм в Казахстане: факторы и природа                                                                        | 81  |
| Сорокин К.Г. Совет руководителей подразделений финансовой разведки СНГ: стратегические цели и реализация международных стандартов | 93  |
| Куклина И.Н. Актуальные задачи постсоветского пацифизма                                                                           | 105 |

### СУЖДЕНИЯ, ОЦЕНКИ, КОММЕНТАРИИ

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Суворова Е.Ю. Право на мир: к реактуализации проблемы                                   | 117 |
| Войтоловский Ф.Г. Сирийскому узлу – надежную развязку                                   | 123 |
| Андреев Ю.В. БРИКС: через сотрудничество – к безопасности?                              | 127 |
| Васильев В.И. Мастер политического реализма (к 100-летию со дня рождения Вилли Брандта) | 129 |
| Казеннов С.Ю., Кумачев В.Н. Модальности ракетных решений                                | 133 |

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Фролов А.В. Косово: тлеющий очаг                                  | 136 |
| Фролов А.В. Южно-китайское море: зона раздора или сотрудничества? | 139 |

### О КНИГАХ

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Серова Е.С. Антинаркотическая политика России                     | 142 |
| Истягин Л.Г. Иммиграционные волны и конфликтные импульсы          | 146 |
| Истягин Л.Г. Социально-политический протест: о пользе умеренности | 148 |
| Соловьева Р.Г. Арктические императивы                             | 149 |
| Истягин Л.Г. К миру без оружия: подступы и преграды               | 153 |
| Воронов К.В. Натовский магнит для Швеции                          | 156 |
| Войтоловский Ф.Г. Сквозь лабиринт тенденций                       | 158 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Сведения об авторах | 160 |
|---------------------|-----|

## CONTENTS

|                         |          |
|-------------------------|----------|
| <b>From the editors</b> | <b>5</b> |
|-------------------------|----------|

### ARTICLES

#### *Global security policy issues*

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Solovyov, Eduard. Superpower ambitions and constants of sovereignty      | 7  |
| Kalyadine, Alexander. The UN Security Council and arms control functions | 15 |

#### *Defense policy and arms exports*

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Korsakov, Georgi. Modifications of the U.S. military policy and horizons of nuclear disarmament | 27 |
| Frolov, Alexander. Arms exports control: the main trends                                        | 57 |
| Tselitskiy, Sergei. The economy of military preparedness: a British phenomenon                  | 70 |

#### *New security threats and actors in the post-Soviet space*

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mamyrayimov, Talgat. Terrorism in Kazakhstan: factors and origins                                                                               | 81  |
| Sorokin, Konstantin. The CIS Council of the Head of Financial Intelligence Units: Strategic goals and implementation of international standards | 93  |
| Kouklina, Ida. Current tasks of post-Soviet pacifism                                                                                            | 105 |

### OPINIONS AND COMMENTS

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Souvorova, Elena. The right to peace: re-actualizing the problem                                                | 117 |
| Voitolovsky, Fyodor. For a stable solution to the Syrian knot                                                   | 123 |
| Andreyev, Yuri. BRICS: through cooperation towards security                                                     | 127 |
| Vasiliyev, Viktor. The master of political realism (on the 100 <sup>th</sup> birth anniversary of Willy Brandt) | 129 |
| Kazyonnov, Sergei and Koumachyov, Vladimir. Modalities of rocket solutions                                      | 133 |

### CONFERENCES

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Frolov, Alexander. Kosovo: a smoldering hotbed                            | 136 |
| Frolov, Alexander. The South China Sea: an area of strife or cooperation? | 139 |

### BOOK REVIEWS

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Serova, Elena. Russia's anti-narcotics policy                               | 142 |
| Istyagin, Leonid. The immigration waves and conflict impulses               | 146 |
| Istyagin, Leonid. The socio-political protest: on the benefit of moderation | 148 |
| Solovyova, Regina. The Arctic imperatives                                   | 149 |
| Istyagin, Leonid. To the world without arms: approaches and barriers        | 153 |
| Voronov, Konstantin. The NATO magnet for Sweden                             | 156 |
| Voitolovsky, Fyodor. Through the labyrinth of trends                        | 158 |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>About the authors</b> | <b>157</b> |
|--------------------------|------------|

## ОТ РЕДАКЦИИ

В центре внимания авторов очередного выпуска научно-аналитического бюллетеня «Пути к миру и безопасности» – такие актуальные вопросы глобальной безопасности, как проблемы суверенитета, «ответственности по защите» и права на мир. Наряду с традиционной проблематикой военной политики и экспорта вооружений, особое внимание уделено также новым угрозам (терроризму, отмыванию преступных доходов) и субъектам безопасности (от служб финансовой разведки до пацифистских организаций) на постсоветском пространстве.

Комплекс материалов, посвященных вопросам **глобальной безопасности**, открывает анализ Э.Соловьевым фундаментальной проблемы соотношения государственного суверенитета и набирающей силу концепции «ответственности по защите» (“Responsibility to Protect”) в глобальном масштабе. Специфика его подхода – в том, что это противоречивое соотношение рассматривается им не столько в привычном международно-правовом контексте, сколько с точки зрения теории международных отношений – в рамках переходного этапа в их развитии. Одно из проявлений переходного характера нынешнего этапа в международных отношениях состоит в том, что нормы и практики, ассоциируемые с кратким «однополярным моментом» («ограниченный суверенитет», «избирательная легитимность», гуманитарный интервенционизм и т. д.), оказываются не способными обеспечить управляемость, мир и стабильность в формирующемся полицентричном мире. Именно с этой точки зрения автор предлагает оценивать позицию России в защиту государственного суверенитета. Международно-правовые аспекты этой проблематики отчасти представлены в комментарии Е.Суворовой, посвященном современным дискуссиям по вопросам о кодификации «права на мир». Статья А.Калядина объединяет в себе политологический и международно-правовой ракурсы и посвящена проблеме повышения эффективности Совета Безопасности ООН в условиях масштабности и многоаспектности угроз мировой стабильности на примере функций СБ ООН в области контроля над вооружениями.

В рамках традиционной **военной безопасности** проблематика стратегических вооружений и разоружения отражена в статье Г.Корсакова. Он исследует эволюцию политики США в области ядерных вооружений в начале XXI в. (включая рост внимания к возможности ограниченного применения ядерного оружия малой мощности в обычных региональных конфликтах) в контексте проблематики глобального ядерного разоружения. По мнению автора, на первое место в этой области выходит стратегический диалог между ядерными державами, повышение уровня транспарентности между ними и формирования на этой основе новых стратегических отношений, которые могли бы вывести эти державы за рамки взаимного ядерного сдерживания. В этом контексте интересны также дискуссии по Договору о ракетах средней и меньшей дальности, обзор которых проведен в материале С.Казеннова и В.Кумачева. В статье А.Фролова, возвращающей читателя на

конвенциональный уровень, анализируется ряд новых тенденций в мировой торговле оружием, включая рост объемов экспорта. По мнению эксперта, отставание системы международного контроля от этих новых тенденций диктует острую необходимость расширения и совершенствования Международного договора о торговле оружием и аналогичных проектов. *С.Целицкий* исследует проблемы формирования военных бюджетов в условиях последствий финансово-экономического кризиса (на примере Великобритании). На фоне сокращения личного состава вооруженных сил и урезания или прекращения ряда крупных военных программ автор скептически оценивает перспективы реализации планов правительства Д.Кэмерона по увеличению военных расходов после 2015 г. и оснащению вооруженных сил до 2021 г.

В материалах, посвященных проблемам **безопасности на постсоветском пространстве**, основной упор сделан на новые вызовы и субъекты безопасности. Анализируя причины и характер терроризма в Казахстане, *Т.Мамырайымов* предлагает рассматривать этот феномен в контексте углубления религиозного экстремизма и природы казахстанской общественно-политической системы. *К.Сорокин* обращается к проблемам взаимодействия финансовых разведок на постсоветском пространстве на примере деятельности Совета руководителей подразделений финансовой разведки СНГ. В качестве стратегической цели Совета автор предлагает содействие интеграции в области безопасности в СНГ. В более конкретном плане, он обосновывает необходимость создания профильной межгосударственной программы СНГ по вопросам противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма. Также, по мнению К.Сорокина, более тесная привязка формата «Совет финансовых разведок – Евразийская группа по противодействию легализации доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)» к мероприятиям стран СНГ по выявлению террористической, экстремистской и вербовочной активности в рунете способствовала бы их большей специализации и «заточенности» на задачах противодействия терроризму и экстремизму. Помимо государственных субъектов безопасности, в выпуске не обойдены вниманием и негосударственные игроки в этой области. Статья *И.Куклиной* – в продолжение ее комментария, опубликованного в предыдущем выпуске №1(44) – посвящена новым тенденциям в российском антимилитаристском движении, которое, после спада во времена перестройки, постепенно набирает силу.

Раздел рецензий содержит отзывы на новейшие российские научные публикации по проблемам антинаркотической политики России, миграционной политики стран Европы, международного сотрудничества в Арктике и т. д.

д.и.н. Л.Г.Истягин, отв. редактор,  
«Пути к миру и безопасности»

д.полит.н. Е.А.Степанова, руководитель Группы  
по исследованию проблем мира и конфликтов  
ИМЭМО РАН

## СТАТЬИ, ИССЛЕДОВАНИЯ, РАЗРАБОТКИ

### *Проблемы глобальной политики безопасности*

Э.Г.Соловьев

#### АМБИЦИИ СВЕРХДЕРЖАВНОСТИ И КОНСТАНТЫ СУВЕРЕНИТЕТА \*

**Ключевые слова:** Вестфальская система, суверенитет, однополярность, сверхдержава, ответственность по защите, доминантные установки

#### **Аннотация**

Суверенитет как один из первичных институтов современной системы международных отношений и фундаментальных принципов международного права остается в фокусе дебатов о будущем мировой политики. Очевидное противоречие сегодняшней переходной ситуации в мировой политике состоит в том, что «однополярный момент» уходит в прошлое, а нормы, сгенерированные в его недрах и способные в его рамках обеспечить относительную стабильность и управляемость (типа принципов «ограниченного суверенитета», «избирательной легитимности», гуманитарного интервенционизма и т.д.), оказывают дестабилизирующее влияние на ситуацию в формирующемся полицентричном мире. Суверенитет, при всех его возможных трансформациях, не исчезнет из числа реалий мировой политики. Государства на обозримую перспективу останутся главными и наиболее эффективными игроками на международной арене. И консервативная позиция России по защите принципов суверенитета совсем не обязательно будет означать присутствие на «неправильной стороне истории».

---

В рамках четко проявившего себя к началу XXI в. «однополярного момента» страны Запада, как и сто, и двести лет назад в рамках Вестфальской системы международных отношений, сделали заявку на роль авангарда, проецирующего (в том числе принудительно) свои ценности и институты (рынок, права человека, демократию) на другие общества. Те же, в свою очередь, были готовы, пусть и в различной степени, оказать этому сопротивление и отстаивают совокупность институтов и норм, принятых и закрепленных ранее (суверенитет, территориальная целостность, дипломатия как основная форма взаимодействия на международной арене и т.д.).<sup>1</sup> Чтобы не утратить полностью легитимность своих действий, США и Западу в целом приходится так или иначе считаться с подходами иных субъектов международной политики. В итоге система международных отношений по-прежнему являет собой картину

---

\* Статья подготовлена в рамках работы над проектом РГНФ № 12-03-00611а «Метаморфозы геополитики в условиях новой фазы глобализации»

отношений между центром и периферией, в которых – при всех притязаниях на свою исключительность – роль сверхдержавы снижается, но роль стран Запада как генераторов и распространителей новых норм и ценностей сохраняется.

## I.

Финансово-экономический кризис 2008-2010 гг. стал своего рода поворотным пунктом в развитии международных отношений. Он подстегнул процессы перераспределения влияния и способствовал росту потенциала ряда незападных центров силы (Китай, Индия, Бразилия, Россия). У каждого из последних проявились свои сильные стороны и растущее региональное и глобальное влияние. Имела место эрозия устоявшихся за 20 лет после окончания холодной войны господствующих представлений о системообразующей функции США и вообще о центральной организующей позиции стран Запада. В частности, четко обозначились линии влияния и пределы неолиберальной модели глобализации.

Финансово-экономический кризис наглядно продемонстрировал неспособность узкого круга западных стран, ответственных за глобальное регулирование на протяжении последних десятилетий (а в более широком смысле – XX века и даже более ранних эпох) осуществлять эффективное глобальное управление, справляться с вызовами нового тысячелетия. Возникла острая потребность в расширении круга стран, участвующих в принятии ключевых решений.

Это обстоятельство стало побудительным мотивом для возникновения новых институтов глобального регулирования (например, «Группа 20»). Однако законодателями норм и принципов мирорегулирования по инерции продолжают оставаться страны Запада. Отсюда очевидное противоречие сегодняшней переходной ситуации в мировой политике. *«Однополярный момент» уходит в прошлое. Нормы и практики, сгенерированные в его недрах (например, принципы «ограниченного суверенитета» и «избирательной легитимности», практика интервенционизма) были призваны обеспечить управляемость и стабильность в условиях однополярности, но оказывают дестабилизирующее влияние на ситуацию в полицентричном мире.*

Когда в рамках однополярной системы международных отношений страны Запада постулировали необходимость ограничения традиционного вестфальского суверенитета, было понятно, что именно они собираются воспользоваться этим ограничением суверенитета других участников международных отношений. Государства, пытающиеся вести себя несистемно, все время находились под угрозой санкций или даже военной интервенции – и это обстоятельство дисциплинировало всех акторов и создавало понятные «правила игры». Имплицитно подразумевалось, что ограничения (в т.ч. суверенитета) не будут распространяться на лидеров однополярной системы. Объектом делегитимизации собственного суверенного статуса и потенциальной жертвой интервенции все время были аутсайдеры и маргиналы, а субъектом – США и страны Запада.



В полицентричном мире нормами, созданными для США и стран Запада, могут воспользоваться иные быстро растущие центры силы (от Турции до Китая). И тогда вместо управляемости сторонники активного продвижения новых норм и принципов мировой политики могут получить довольно хаотичную картину международных отношений, если не полную их дестабилизацию. Все это порождает серьезные системные риски. Вполне логично в этой связи, что в центр экспертных дискуссий выдвигаются интерпретации понятий суверенитета, в том числе толкование новых норм типа «ответственности по защите» (“Responsibility to Protect”, или R2P).

Концепция «ответственности по защите» формируется с начала текущего столетия. Одно из ее основных положений состоит в том, что, если правительство какого-либо государства неспособно выполнять функции по защите, в том числе гуманитарной, собственного (гражданского) населения, а мирные средства воздействия на него исчерпаны, международное сообщество может «предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом». Данное положение нашло отражение в статьях 138-140 Итогового документа Всемирного саммита ООН 2005 г., в котором активно участвовала и Россия.

Влиятельные силы на международной арене и, прежде всего, страны Запада склонны к расширительному толкованию положений Итогового документа. Между различными интерпретациями правомерности, характера, масштабов «внешнего воздействия» существуют значительные различия. Особенно остро дискутируются вопросы о том, кто должен принять решение о «коллективных акциях», каким должно быть их содержание, каковы критерии неспособности государства выполнять свои обязательства по защите населения и достаточно ли приведенных в Итоговом документе категорий преступлений, на которые необходимо реагировать (геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности).

Концепция «ответственности по защите» не отменяет полностью такого фундаментального принципа международного права, как уважение государственного суверенитета, который является основой современной системы международных отношений. Однако степень влияния указанной концепции на современное понимание суверенитета является спорной, неоднозначно трактуемой проблемой. Концепция «ответственности по защите» применяется как идеологическое обоснование политико-силовых действий в отношении отдельных стран. Но, по сути, она преследует более широкие международно-политические цели – она направлена на трансформацию базовых принципов применения силы в мировой политике и легитимации таких действий. Ее сторонники рассматривают такого рода интервенции в качестве политических «прецедентов» применения неформальных инструментов легитимации, которые могут использоваться наряду с решениями СБ ООН или даже вместо них.

## II.

В данном контексте одним из глобальных трендов современного международно-политического развития выступает обострение политических дебатов вокруг положения о безусловном суверенитете государств. Возникает вопрос о возможности внешнего воздействия на внутривнутриполитические ситуации в тех или иных странах, его целях, средствах, пределах. Проблематика ограничения внутреннего суверенитета государств актуализируется в международно-политическом пространстве и в рамках экспертных дебатов. Квинтэссенцией максималистской интерпретации тематики «ограничения суверенитета» стала концепция правомерности смены режима ("regime change") в странах, не придерживающихся демократических принципов политической организации.

В ходе широких политических дебатов суверенитет государств стал рассматриваться как некий рудимент старой, постепенно подвергающейся политической и правовой эрозии Вестфальской системы организации международных отношений. В новом мире универсальных ценностей и примата прав человека суверенитету якобы не остается места. Однако, как известно, «новое – это хорошо забытое старое». Сталкиваясь с утверждениями относительно несовместимости «устаревшего» суверенитета и гуманитарных принципов современного мироустройства, стоит вспомнить мнение одного из отцов-основателей теории международных отношений Э.Карра, высказанное более полувека тому назад: «Неуместность государственного суверенитета – идеология доминирующих держав, которые рассматривают суверенитет других государств как препятствие для использования своего собственного преобладающего положения».<sup>2</sup>

На протяжении XIX-XX вв. принцип невмешательства во внутренние дела государств неизменно выступал в качестве основополагающего принципа отношений между государствами. Однако в последнее время смысловое наполнение суверенитета постепенно меняется. Конец XX – начало XXI в. ознаменованы существенными изменениями правил игры в мировой политике и глобальной экономике. Традиционные концепции суверенитета часто квалифицируются как неспособные отразить всю сложность современных международных отношений.<sup>3</sup> Получила широкое распространение точка зрения, согласно которой процессы глобализации способствуют существенному перераспределению ресурсов власти от правительств к иным субъектам мировой политики – транснациональным корпорациям (ТНК), неправительственным организациям (НПО) и т. д.

Одновременно в глобализирующемся мире все более отчетливо проявляет себя тенденция роста взаимозависимости государств, в рамках которой суверенное государство постепенно утрачивает монополию не только на поддержание отношений с внешним миром, но и на контроль за процессами, происходящими внутри государства. Система международной безопасности при этом с трудом адаптируется к распространению новых типов угроз и новых форм конфликтов. В мире существуют достаточно мощные политические и экономические силы, которые подвергают эрозии роль государства в

международных отношениях. В совокупности отмеченные тенденции ведут к эрозии ряда ключевых понятий и принципов организации системы международных отношений, в том числе к попыткам переформулирования проблематики государственного суверенитета.

### III.

В истории и ранее имели место трансформации ключевых для функционирования мировой системы норм. Например, произошло полное отмирание таких формировавших международную среду принципов и институтов, как династический принцип передачи власти или институт колониализма. Одновременно получила преобладание реинтерпретация других важных принципов и понятий. Так, в XVII-XVIII вв. с расширением рынка была связана доктрина меркантилизма; последние полтора века с рынком, в первую очередь, ассоциируется принцип свободы торговли.

Иными словами, в трансформации концепта «суверенитет» не было бы ничего необычного, если бы не возникшие на рубеже XX–XXI вв. притязания ряда стран на гегемонизм в рамках сложившейся к тому времени однополярной системы международных отношений. Проблема состоит в том, что во все более полицентричном мире роль интерпретатора и законодателя принципов и институтов пытаются взять на себя страны Запада, что, собственно, и выступает одним из эквивалентов права сильного и проявлением «программирующего лидерства» в условиях современной мировой политики. Новые, генерируемые в странах Запада, принципы, нормы и ценности все более явно сталкиваются с прежде признанными, что приводит к новым кризисам и конфликтам.

Попытки универсализации прав наций на самоопределение все более жестко противоречат принципам территориальной целостности и суверенного равенства государств. Признание широкой современной редакции прав человека и механизмов контроля их соблюдения (в т.ч. в рамках поддержанной ООН инициативы “Responsibility to Protect”) неизбежно ослабляет положения международного права (в т.ч. Устава ООН), не предполагающего законных возможностей для вмешательства в дела государств по иным причинам, кроме мотивов поддержания международной безопасности. На наших глазах происходит, по выражению С.Краснера, «инструментализация суверенитета». Термин в данном случае означает своеобразное «подчинение» понятия суверенитета понятием прав человека и меньшинств. На этой основе осуществляется и манипулирование международными инструментами, связанными с суверенитетом (например, международным правовым признанием, угрозой гуманитарной интервенции), для реализации практических целей и интересов государств.

Современное межгосударственное соперничество ограничено структурой признанных международными нормами суверенных прав, и в этом смысле оно основано на верховенстве международного права. Суверенитет выступает в качестве «несущей конструкции» политики, выполняющей важную функцию минимизации межгосударственного насилия. При этом среди возможных

причин почти повсеместного соблюдения суверенитета угроза применения силы противостоящей стороной или общее принуждение едва ли играют главной роли. Скорее превалируют рациональные соображения взаимной выгоды и фактор легитимности действий (коррекции поведения перед лицом легитимных требований).

Стоит поколебать этот фундамент мировой политики, разрушить «доминантные политические установки», подорвать значимость этого одного из важнейших, «первичных» институтов (“primary institutions”)<sup>4</sup> – и избежать отнюдь не управляемого хаоса в международных отношений будет совсем непросто. Характерно, что термин «ограниченный суверенитет» не получил окончательного признания даже на Западе. Отсюда огромное количество эвфемизмов типа «многослойный» (“layered”),<sup>5</sup> «дисагрегированный» (“disaggregated”), «мягкий» (“softened”) и тому подобные «суверенитеты».<sup>6</sup>

Более того, наиболее привлекательной идеей выступает не ограничение, а добровольное делегирование суверенитета в той или иной его части, как это уже происходит в рамках ряда международных режимов и интеграционных проектов. Однако на вопрос о том, насколько возможно воспроизвести подобный опыт в разных институциональных и контекстуальных обстоятельствах, пока нет очевидного ответа.

#### IV.

Так или иначе, на протяжении ближайших десятилетий традиционная концепция суверенитета столкнется с целым рядом вызовов, которые не смогут не привести новых нюансов в интерпретацию этого понятия. В их числе – *требования интернационализации дефицитных ресурсов, а возможно и территорий; усиление международных режимов; расширение транснациональных политических пространств; формирование глобального информационного пространства; глобальные экологические и климатические императивы.*

В этом контексте, например, возможны обвинения тех или иных стран в «ресурсном национализме», т.е. в использовании контроля над значительными объемами ресурсов – например, энергоносителей – для достижения узких национальных политических целей. И под этим предлогом возможны попытки интернационализации соответствующих типов ресурсов – в рамках признания их общемировым достоянием.

В мировой политике на обозримую перспективу, вероятно, сохранится противоборство двух разнонаправленных тенденций – к укреплению суверенитета, с одной стороны, и к его ограничению, с другой. При этом обе тенденции, по-видимому, будут воплощаться в политике одного государства или группы государств (укрепление собственного суверенитета ведущих мировых держав будет соседствовать с попытками ограничения суверенитета других). Нация-государство останется основным актором системы международных отношений. При этом существует опасность, что противоречие между тенденциями к суверенизации и десуверенизации государств будет служить перманентным источником международной напряженности. В

*контексте международных отношений предметом дебатов останутся характер и принципы применения принудительных или иных мер воздействия на оппортунистов в рамках международных режимов; особенности взаимодействия между межгосударственным и транснациональным уровнями мировой политики; механизмы глобального управления.*

Очевидно, что в этом смысле Россия в современной мировой политике выступает консервативной силой, акцентирующей значимость действующих пока норм международного права и Устава ООН. Российское руководство официально выступает за приоритет политических дипломатических, культурно-цивилизационных методов разрешения любых международных споров и конфликтов, предлагает отказаться от силовых средств и способов решения конфликтных ситуаций, особенно когда речь идет о гражданских войнах и о возможности распада подвергаемых силовому воздействию государств.

Пока противодействие резким рывкам трансформации норм и принципов мироустройства и ревизии международного права имеет ограниченную эффективность. Страны Запада зачастую нейтрализуют стремление России к консервации существующих институтов и правил игры и активно продвигают в международную повестку дня формирование новых нормативных оснований глобального управления. Очевидно, что в одиночку России не по силам оказать эффективное сопротивление «нормативному наступлению» стран Запада.

Вместе с тем, ситуация в современном мире позволяет говорить о существовании целой группы государств, как и Россия, не заинтересованных в радикальном изменении основополагающих принципов международного права и «доминантных политических установок». Наряду с Россией, вестфальское понимание государственного суверенитета, ведущую роль ООН в мировых делах, сохранение международных принципов невмешательства, территориальной целостности из ведущих стран мира в полной мере поддерживает КНР.

По разным причинам к перспективе эрозии суверенитета и иных ключевых норм и принципов международного права критически относятся страны БРИКС и значительная часть государств т. н. третьего мира. В условиях формирующейся полицентричности, по-видимому, назрела необходимость расширить диалог России с Китаем и другими странами БРИКС, а также примыкающими к ним в этом плане государствами по поводу перспективной архитектуры международных отношений и вопросов формирования совместной повестки дня, а затем и общей нормативной платформы, на основе которой можно будет достичь компромисса с США и странами Запада в вопросах рационального определения принципов глобального управления. Основой здорового компромисса может быть сохранение действующих норм Устава ООН, в т. ч. положения о суверенитете стран, входящих в состав организации. При этом следует иметь в виду, что вне зависимости от воли группы стран Запада суверенитет при всей его трансформации останется реалией мировой политики. Государства сохраняют свою роль в качестве главных и наиболее эффективных игроков на международной арене. В обозримой перспективе, при всей очевидной масштабности грядущих перемен, абстрактное понятие

суверенитета (и совсем не абстрактное «суверенное равенство» государств) для многих миллиардов людей, политических лидеров и руководства стран в самых разных регионах останется основой мировой политики.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> См., например, Buzan B. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 237.

<sup>2</sup> Carr E. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. – L., 1939. p. 18; цит. по: Полис. 2000. №3. с. 138.

<sup>3</sup> Keating M. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. – Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2002; Slaughter A-M. *A New World Order*. – Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2004.

<sup>4</sup> См. Wendt A. *Social Theory of International Politics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Buzan B. *Op. cit.* и т.д.

<sup>5</sup> Buzan B., Little R. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. – Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>6</sup> *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty* / Ed. by A.Clunan and H.Trinkunas. – Stanford (Calif.): Stanford University Press, 2010; *Walled States, Waning Sovereignty*. – N.Y.: Zone Books, 2010.

## СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН В ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

**Ключевые слова:** управление международной безопасностью; полномочия Совета Безопасности ООН; право вето для постоянных членов СБ ООН; принуждение к миру, нераспространению и разоружению; санкционные режимы; сирийский прецедент; условия повышения эффективности СБ; задействование возможностей СБ ООН, Военно-Штабной Комитет СБ ООН.

### Аннотация

В статье рассмотрены потенциальные возможности Совета Безопасности ООН воздействовать на военно-политические процессы, связанные с контролем над вооружениями и противодействием терроризму. Показано, что в обозримый период масштабность и многоаспектность угроз мировой стабильности таковы, что без значительного повышения эффективности Совета Безопасности ООН многие проблемы будет невозможно решить в правовом поле, а попытки односторонних силовых действий вне его не приносят желаемых результатов и зачастую усугубляют положение.

Обоснована необходимость полного задействования возможностей СБ ООН. Сформулированы конкретные рекомендации по более основательному вовлечению Совета Безопасности ООН в работу по пресечению распространческой, террористической и иной противоправной деятельности, угрожающей международному миру, и по превращению СБ ООН в орган эффективного глобального управления международной безопасностью, в надежного гаранта продвижения человечества по пути устойчивого мира и сокращения вооружений.

---

### I. Симптомы и векторы нарастания глобальной военно-политической дестабилизации

Процесс трансформации геополитического ландшафта и становления полицентричного мироустройства происходит в условиях высокой военно-политической напряженности, расширения зон турбулентности в международных отношениях и усиления в них элементов хаоса. В то же время обостряются многоплановые угрозы общей безопасности.<sup>1</sup> Появились новые серьезные вызовы глобальному режиму нераспространения ОМУ и другим достигнутым завоеваниям в сфере международного контроля над вооружениями. Повысились риски внутригосударственных вооруженных конфликтов (Сирия), экспансии агрессивного исламизма, масштабных межцивилизационных и межконфессиональных столкновений и террористических актов. В кризисе – международно-правовая система контроля над вооружениями:<sup>2</sup> *многосторонние переговоры по разоружению не ведутся,*

в тупике многосторонний переговорный форум Конференция по разоружению, КР (работа КР фактически парализована из-за отсутствия согласия по программе работы), стагнация – на другие ооновских разоруженческих площадках.

Усиление тенденции к дестабилизации и хаотизации международных отношений интерпретируется некоторыми аналитиками (в том числе и в России) как подтверждение тезиса о «нерелевантности» Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, на который Устав этой всемирной организации возложил «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности».

Из неминувости ломки сложившейся архитектуры глобальной стабильности, основанной на Уставе ООН и связанных с ним договорно-правовых документах по вопросам контроля над вооружениями, миротворчества и противодействия терроризму, исходят авторы доклада Изборского клуба «Россия: военный вектор».<sup>3</sup>

Варган Багдасарян, эксперт Центра научной политической мысли и идеологии, утверждает: ООН повторяет «судьбу Лиги Наций». По его мнению, *СБ ООН – пережиток, орган, «отражающий геополитические реалии холодной войны», более не оправдывающий своего предназначения и настало время заняться, «ревизией установленной структуры», «формированием новых глобальных органов» управления, поисками альтернативных источников легитимного применения силы.*<sup>4</sup> По мнению Александра Шумилина, директора Центра анализа ближневосточных конфликтов, Совет Безопасности ООН *не отвечает современным реалиям, «обречен на бездействие» и заслуживает того, чтобы с ним «распрощались».* Он призывает «игнорировать становящийся все более нерелевантным Совет Безопасности ООН» и формировать «коалицию желающих» - стран, готовых к действиям.<sup>5</sup>

Подобные рассуждения не служат (мягко выражаясь) целям углубления многостороннего взаимодействия в формате СБ ООН. Основанные на них рекомендации по ревизии системы безопасности, предусмотренной Уставом ООН, заслоняют реальные проблемы и угрозы, могут нанести непоправимый ущерб всем – мировому сообществу, России. Не разумнее ли погодить ломать и разрушать, а попытаться научиться пользоваться уже созданным инструментом глобального управления международной безопасностью, задействовать его возможности.

## **II. Важнейший ресурс**

Человечеству повезло, что в турбулентном и конфликтогенном мире XXI века, у мирового сообщества имеется такой институт, наделенный огромными полномочиями по принуждению к миру, разоружению и нераспространению, каким является Совет Безопасности ООН.

В обозримый период масштабность и многоаспектность угроз мировой стабильности таковы, что без значительного повышения эффективности Совета Безопасности ООН многие проблемы будет невозможно решить в



правовом поле, а попытки односторонних силовых действий вне его не приносят желаемых результатов и зачастую усугубляют положение.

По Уставу ООН, Совет Безопасности имеет исключительный статус в системе глобального регулирования международных отношений. Это – главный орган всемирной Организации, мегарегулятор процессов на нашей планете, в первую очередь военно-политических, угрожающих поддержанию международного мира и безопасности, самый уникальный инструмент управления международной безопасностью, с точки зрения легитимности, пространственного (глобального) охвата и полноты полномочий по принуждению. Его возможности в этой сфере заслуживают особого внимания.<sup>6</sup>

СБ ООН состоит из 15 членов: пять постоянных членов (РФ, США, Великобритания, Франции и Китай) и 10 непостоянных членов, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухгодичный срок. Решения СБ по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса 9 членов Совета. По всем другим вопросам решения принимаются 9-ю голосами, включая совпадающие голоса всех его постоянных членов (право вето постоянных членов СБ ООН).

В компетенции СБ по своему усмотрению определять наличие угроз международному миру и безопасности, решать, какие принудительные меры следует предпринять для их недопущения или устранения, выступать главным координатором международных усилий в этой сфере.

Решения СБ ООН носят обязательный характер для всех членов Организации. Согласно ст. 25 Устава ООН, государства-члены ООН обязаны подчиняться решениям СБ и выполнять их. На основании этой статьи СБ ООН может потребовать от членов ООН введения экономических санкций или применения более жестких средств воздействия. Например, действуя от имени всех членов ООН, он может принимать решения о мерах, связанных с осуществлением экономического, политического и других видов воздействия (ст. 41), а также с использованием вооруженных сил (ст. 42).

Это является правовой основой применения силы и против таких угроз, как международный терроризм и распространение ОМУ, «для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

При этом в свете неоднократных военных акций США и их союзников в последние двадцать лет, следует особо подчеркнуть, что действующее международное право позволяет использовать силу только в двух случаях – либо для самообороны (Статья 51), либо по решению Совета Безопасности. Всё остальное по Уставу ООН недопустимо и квалифицируется как агрессия.

Важнейшее преимущество СБ заключается в том, что это постоянно действующий орган для согласования позиций великих держав (заседания СБ могут быть созваны в любое время в срочном порядке).

Ключевая роль Уставом ООН отведена Совету Безопасности и в принуждения к выполнению международных договоров в сфере контроля над вооружениями. В частности, на него возложено содействие имплементации Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), включая рассмотрение нарушений положений Договора и уведомлений со стороны участников ДНЯО о предполагаемом выходе из него, определение

обоснованности такого выхода. Аналогичными прерогативами он наделен и в отношении многосторонних конвенций о полном запрещении бактериологического (биологического) и токсинного оружия (КБТО) и химического оружия (КЗХО).

### **III. Сирийский прецедент**

Применение боевых отравляющих веществ (БОВ) в ходе вооруженного конфликта в Сирии продемонстрировало необходимость специальных (чрезвычайных) процедур по укоренной ликвидации арсеналов химического оружия этой страны на условиях резолюции СБ ООН 2118 от 27 сентября 2013 г. (прежде всего, в части безопасности процесса взятия под международный контроль и уничтожения сирийских ОВ,<sup>7</sup> его прикрытия убедительным мандатом на применение силы). В резолюции также предусмотрено, что случаи любых нарушений процедур по утилизации химического оружия правительством Сирии или силами оппозиции<sup>8</sup> или применения химоружия той или иной стороной – будут рассматриваться Советом и приниматься меры, соразмерно тяжести нарушений на основании Главы VII Устава ООН. Вместе с тем для введения в действие любых принудительных мер (от санкций до силовых действий) потребуются принятие новой резолюции Совета. В соответствии с резолюцией основным органом, который будет надзирать за избавлением Сирии от химического оружия, является Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО)<sup>9</sup>. Предусмотрено предоставление докладов в СБ о ходе реализации принятой резолюции и соответствующих решений ОЗХО.<sup>10</sup>

В документе также выражена поддержка мирной конференции по урегулированию в Сирии («Женева-2»), содержится призыв к сирийским властям и оппозиции начать политический диалог. Так что документ, помимо ликвидации ОВ служит делу мирного разрешения сирийского кризиса, равно как укрепления режима нераспространения ОМУ в мире и ускорения процесса ликвидации его арсеналов в одном из самых нестабильных регионов на планете.

Большое значение имеет сформировавшийся через резолюцию 2118 достаточно устойчивый международный консенсус по данному вопросу. Этот опыт важен и в более широком плане, как подтверждение возможности продвижения дела разоружения посредством более активного задействования потенциала многосторонней дипломатии в формате СБ ООН.

Вместе с тем не стоит питать иллюзий, что данный процесс будет проходить гладко. Технологически это очень трудная задача. Тем более в условиях, когда не вся территория Сирии контролируется правительством (ряд объектов по его хранению может находиться в районах боевых действий). Специалистам ОЗХО приходится работать в зоне боевых действий впервые со времени основания организации в 1997 г.

Бои в Сирии мешают работе экспертов в местах, путь к которым проходит по территориям, подконтрольным повстанцам. Значительная часть повстанцев

(группировки сторонников «Аль-Каиды») разделяют идеологию «Аль-Каиды», не признают ооновских решений и, по данным спецслужб, напротив, стремятся захватить химическое оружие. Радикальные и экстремистские элементы в регионе могут устроить провокации и подорвать реализацию договоренностей. В результате могут пострадать инспекторы ООН.

Обеспечение безопасности начавшегося процесса сирийского химразоружения может потребовать принятия Советом Безопасности ООН дополнительных решений, например, о направлении международного воинского контингента для обеспечения безопасности инспекционных команд, а, возможно, и решения других задач, поскольку в стране продолжаются боевые действия, осуществляются террористические акты. Кстати, Россия объявила о своей готовности участвовать своим персоналом в инспекционной деятельности и других формах международного присутствия, которые могут быть предложены генсеком ООН.

Опробование – при содействии СБ ООН – модели ускоренного разоружения в условиях вооруженного конфликта имеет принципиальное значение, в первую очередь, в плане имплементации КЗХО, а также для режима нераспространения ОМУ в мире, так как дело касается ликвидации крупных арсеналов БОВ в одном из самых нестабильных регионов на земле. Этот опыт важен и в более широком плане, как возможность продвижения дела разоружения посредством задействования потенциала многосторонней дипломатии в формате СБ ООН.

#### **IV. Условия повышения эффективности Совета Безопасности ООН**

Для разрешения международных конфликтов в сфере имплементации договоров в области разоружения *используется* широкий набор традиционных политико-дипломатических процедур (консультации, переговоры, обследования, посредничество, обращение к региональным органам и т.д.). Они уместны и эффективны в отношении законопослушных членов международного сообщества. Однако, как подтвердил опыт последних лет, политико-дипломатический инструментарий, многосторонняя дипломатия, мягкие увещания, как правило, недостаточно результативны в отношении правителей, пренебрегающих международными обязательствами, упорствующих в *игнорировании* требований, содержащихся в резолюциях СБ ООН.

И тем более, такие средства не дают (и не могут дать) результата, когда дело касается нейтрализации угроз, исходящих от различных образований экстремистского толка (силы джихадизма, другие фанатичные группировки, нерегулярные воинские формирования, *например, повстанческие образования*, террористические сети, транснациональные ОПГ, пираты и т. д.)

Экспансию сил экстремизма не остановить дипломатическими методами. В условиях нарастания угроз миропорядку со стороны экстремистов вполне естественно более частое обращение к методам силового международного принуждения. Рост экстремизма, расползание террористических сил по планете

обусловили принципиальную важность задачи эффективного обеспечения легитимного принудительного урегулирования ситуаций повышенной напряженности, создаваемых упомянутыми международными субъектами.

Санкции, направленные на пресечение деструктивной и противоправной деятельности сторон, ответственных за конфликтные ситуации, стали одним из важных инструментов СБ по достижению урегулирования конфликтов и обеспечению выполнения соглашений по вопросам разоружения, нераспространения и противодействия терроризму.

Следует подчеркнуть, что, действуя в правовом поле, Совет Безопасности неоднократно принимал на основании Главы VII Устава ООН принудительные меры (санкции) по серьезным вызовам режимам нераспространения ОМУ. Так, в 2009 г. СБ ООН заявил о своей решимости внимательно отслеживать любую ситуацию, связанную с распространением ядерного оружия и принимать меры по вызовам режиму нераспространения, необходимые для поддержания международного мира и безопасности.

При центральной координирующей роли СБ ООН созданы международные санкционные контрраспространенческие и антитеррористические санкционные режимы. Жесткие международные санкции приносят результат. Давление санкций играет заметную роль в сдерживании тенденций, дестабилизирующих ситуацию, в укреплении режима ядерного нераспространения, хотя задача обеспечения их эффективности не решена полностью. (Не обеспечено строгое выполнение ряда требований, содержащихся в санкционных резолюциях СБ.)

Несмотря на широчайшие полномочия СБ ООН, его потенциал не реализован в полной мере вследствие политических причин. Их суть – в различии внешнеполитических позиций постоянных членов СБ, которые или мешают принятию решений или выражаются в произвольной интерпретации резолюций СБ и выдаваемых им мандатов. Тем более пагубны односторонние акции в обход СБ ООН, когда не удается достичь согласия его членов.

Между тем в новых стратегических условиях остро встал вопрос о резком повышении эффективности работы СБ ООН в сфере принуждения, об адекватности мер реагирования на угрозы, порождаемые вооруженными конфликтами, вспышками межконфессионального, этнического и террористического насилия, нарушениями режимов ДНЯО, КЗХО, КБТО и других договоров в сфере контроля над вооружениями.

Адаптированию Совета Безопасности к реалиям XXI века способствовал бы ряд конкретных мер, которые целесообразно осуществлять, не дожидаясь завершения ведущихся в ООН дискуссий по реформе СБ ООН. Обеспечению должной работоспособности и оперативности принятия решений Советом отнюдь не служат проекты «радикального реформирования» СБ ООН, предусматривающие резкое увеличение количества его членов, отмену права вето и т.п. Эффективность работы СБ ООН может быть обеспечена лишь при незначительном увеличении количества мест в СБ ООН, при сохранении права вето за нынешними пятью постоянными членами.

В основу реформы должна быть положена концепция совершенствования имеющегося инструментария СБ ООН. Например, для устранения возникающих угроз масштабного насилия необходимо вновь рассмотреть вопрос о военной

составляющей ООН: выделение в его распоряжение контингентов национальных сил, особенно мобильных сил быстрого реагирования, что требует налаживания более тесного военного взаимодействия, прежде всего, постоянных членов СБ ООН.

Эта сфера стратегического взаимодействия еще неразвита, но для нее есть значимый резерв – Военно-штабной комитет (ВШК) – вспомогательный орган СБ, предусмотренный Уставом ООН.<sup>11</sup> Со стороны России инициативу активизации потенциала ВШК СБ ООН высказал министр иностранных дел РФ В.С. Лавров на 61-й сессии ГА ООН в 2006 г.<sup>12</sup> Вопрос о целесообразности использования потенциала ВШК в интересах международного контроля над вооружениями поднимался и Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун.<sup>13</sup>

Заслуживает внимания идея укрепления потенциала ВШК, придания ему активной роли. Например, в *проведении наступательных операций по принуждению к миру, нераспространению и разоружению, а также в сфере ограничения международной торговли оружием, соблюдения оружейного эмбарго, противодействия терроризму и пиратству* и т. д.

Активизация ВШК важна в области миротворчества, а также, возможно, для осуществления принудительных мер в интересах имплементации ДНЯО, КЗХО и КБТО и новых договоров в области разоружения. Соответственно, мандат ВШК следовало бы расширить, включая его участие в деле налаживания контактов Совета Безопасности ООН с международными партнерствами, как Инициатива по борьбе с распространением (ИБОР)<sup>14</sup>, Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма (ГИБАЯТ),<sup>15</sup> Совет Россия – НАТО (СРН).

Другим направлением должно стать применение эффективных средств воздействия на злостных нарушителей международно-правовых норм разоружения и нераспространения ОМУ, предотвращения доступа к нему террористов. Нужно конкретизировать международную ответственность, которое государство несет за такие нарушения, в том числе предусмотреть принудительные меры, вытекающие из Главы VII Устава ООН. Необходимость разработки дополнительных норм прямо вытекают из резолюции 1887 СБ ООН.<sup>16</sup> Необходимо ужесточить ответственность за грубые нарушения таких норм («нулевая толерантность» к нарушителям). Это, в первую очередь, относится к обеспечению строгого соблюдения резолюций СБ ООН, принятых на основании Главы VII Устава ООН и касающихся выполнения государствами обязательств, взятых по договорам в области разоружения. Важно добиться того, чтобы несоблюдение таких резолюций квалифицировалось как абсолютно неприемлемое поведение, влекущее неизбежные последствия для нарушителей (точечное ужесточение санкций, ограничение прав, например, лишение права выступать на сессиях Генеральной Ассамблеи и других форумах ООН).

В борьбе с безнаказанностью в данном контексте полезную роль мог бы выполнить Международный уголовный суд, взаимодействуя с СБ в рамках их соответствующих мандатов.

Востребована экспертиза ВШК по таким вопросам «жесткой безопасности», как выявление на ранней стадии угроз; планирование

контрраспространенческих, контртеррористических и антипиратских операций; разработка предложений о создании под эгидой ООН оперативных соединений для действий в зонах повышенной напряженности и локальных конфликтов.

Далее, на контртеррористическом треке в рамках ООН созданы немалые возможности - настало время их задействовать в полной мере.<sup>17</sup> Востребованы усилия по достижению договоренности между великими державами в рамках СБ ООН о своевременном и адекватном реагировании на особо опасные террористические акты.<sup>18</sup>

В условиях роста экстремизма и расползания террористических сил по планете, возрастания их негативного воздействия на международную безопасность, представляется целесообразным выделить национальных антитеррористических контингентов в распоряжение СБ ООН и наделение этих сил ООН наступательным мандатом (в том числе, проводить оперативно-разведывательные операции, осуществлять превентивные меры, использовать дроны, разоружать террористов и т.п.).

В контексте интенсификации контртеррористической деятельности требует решения, в частности, болезненная проблема легитимации применения дронов (БПЛА) в международных контртеррористических операциях (при вторжении БПЛА в другие страны, ликвидации отдельных террористов с применением этого оружия).

Реанимация ВШК весьма полезно с точки зрения укрепления авторитета самого СБ, его способности противостоять вызовам XXI века, находить многосторонние решения обостряющихся проблем управления международной безопасностью.

Положения, направленные на укрепление роли СБ ООН в управлении международной безопасностью, уместно включить в формируемую в рамках ООН глобальную повестку дня в области развития на период после 2015 г., призванную определить рамки и приоритетные направления предстоящей деятельности этой всемирной организации.

Очевидно, что достижение достаточно широкого международного консенсуса по предлагаемым мерам потребует немалых дипломатических и информационных усилий, просветительской работы с тем, чтобы обеспечить им устойчивую и широкую поддержку в мировом общественном мнении

## **V. В ракурсе внешней политики России**

В новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным 12 февраля 2013 г., в качестве одной из основных целей внешнеполитических усилий поставлено «активное продвижение курса на всемерное укрепление международного мира, всеобщей безопасности и стабильности при центральной координирующей роли ООН, как основной организации, регулирующей международные отношения».<sup>19</sup>

Данная установка ориентирует дипломатию и экспертное сообщество на энергичное наращивание вклада России в глобальные усилия по повышению действенности ооновского механизма принуждения к миру. Она призывает

противостоять негативной тенденции к формированию вне рамок ООН неформальных структур, различного рода ситуативных «коалиций желающих», претендующих на управление международной безопасностью и игнорирующих мандат СБ ООН и действующее международное право.

России с ее историческими традициями в защите мира и разоружения совершенно логично возглавить международные дебаты по рассмотренной проблематике, взять на себя лидерство в разработке членами СБ ООН договоренностей, направленных на *улучшение* работы этого главного директивного органа мирового сообщества по управлению международной безопасностью.

Придание ему энергии, боевитости и должной оперативности, повысив существенным образом глобальную управляемость, станет крупным достижением курса на повышение роли и авторитета ООН. Одновременно это и существенный вклад в создание благоприятных условий, позволяющих поэтапно продвигаться по пути сокращения ядерных и других вооружений, освобождения мира от угроз, которые несет ядерное оружие.

Особо следует подчеркнуть, что укрепление ООН и ее Совета Безопасности – важнейший внешний фактор защиты национальной безопасности России путем создания благоприятных условий для сокращения и нераспространения ядерных и других видов ОМУ и его носителей, предотвращения и урегулирования региональных конфликтов, смягчения их пагубных социально-экономических последствий, борьбы с международным терроризмом и трансграничной преступностью и другими новыми угрозами XXI века.

Россия уступает некоторым другим великим державам и союзам государств по экономическому, научно-техническому и современному военному потенциалу, масштабам и надежности политических союзов и партнерских отношений за рубежом. Ее геополитическое положение весьма уязвимо, а границы недостаточно защищены. С этой точки зрения, Россия более других крупных держав должна быть заинтересована во всемерном укреплении ООН и ее Совета Безопасности, в котором она имеет право вето и через который она может влиять на глобальное управление процессами безопасности в большей мере, чем это предполагается ее материальными ресурсами. Блестящий пример такого влияния дала успешная дипломатическая инициатива по сирийской проблеме осенью 2013 г.

Эта модель требует творческого развития в широком масштабе и предполагает ведущее место России в повышении роли ООН как незаменимого глобального центра управления безопасностью.

Главный императив - сосредоточить внимание СБ ООН на разработке заблаговременных договоренностей, направленных на усиление его механизмов реагирования на угрозы общей безопасности. Следует вести дело к тому, чтобы Совет Безопасности ООН стал энергичным органом эффективного глобального управления международной безопасностью, умело использующим надлежащие рычаги и стимулы, надежным гарантом последовательного продвижения человечества по пути стабильного мира и

сокращения вооружений. Это отвечало бы интересам, как России, так и всего мирового сообщества.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Термин «угроза всеобщей безопасности» используется для характеристики ситуации повышенной степени опасности не только отдельным странам, но и мировому сообществу в целом, затрагивает все страны. То-есть опасность имеет глобальное цивилизационное измерение (угроза «всему миру», «человечеству»). Вызов общей безопасности обычно связывают с такими явлениями в процессе глобализации, как международный терроризм, особенно катастрофический терроризм с применением оружия массового уничтожения (ОМУ). К ним также относятся: распространение ОМУ и грубые нарушения многосторонних договоров и конвенций в области разоружения и нераспространения; незаконный трафик оружия; вооруженные конфликты с эскалацией военных действий за пределы регионов; этноконфессиональные угрозы, например, радикал-исланизм, представленный воинственными течениями; пиратство; транснациональные преступные сообщества; наркоугроза; природные и техногенные катастрофы.

<sup>2</sup> Крупный позитивный итог последних десятилетий – формирование разветвленной международно-правовой системы контроля над вооружениями и противодействия терроризму. Она включает себя в совокупности до 60 международно-правовых актов (договоров, конвенций, протоколов) по вопросам ядерного и другого оружия массового уничтожения, транспарентности военной деятельности, запрещения применения «негуманных» видов оружия и т. д. Расшатывание международно-правовых режимов регулирования вооружений, предусмотренных ими фундаментальных договорных запретов, – существенный фактор, подрывающий военно-политическую стабильность в мире.

<sup>3</sup> Изборский клуб, № 2, февраль 2013, сс. 28–61.

<sup>4</sup> Багдасарян В. ООН повторяет судьбу Лиги Наций // Независимая газета. 2013. 16 сентября.

<sup>5</sup> Shumilin A. Syrian crisis shows an increasingly irrelevant UN // The St. Petersburg Times, September 5, 2013.

<sup>6</sup> Полномочия СБ ООН как органа ООН, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, изложены в главах VI, VII, VIII и XII Устава ООН. Арсенал средств СБ в этом плане вполне достаточен.

<sup>7</sup> Имеется в виду, что СБ в рамках своей компетенции будет оказывать поддержку в вопросах обеспечения безопасности в сфере логистики, информации, коммуникаций (как с сирийским правительством, так и с группами повстанцев) и администрации, а также обеспечивать взаимодействие с международными и региональными заинтересованными сторонами.

<sup>8</sup> На начало октября 2013 г. силы оппозиции контролировали около четверти территории страны.

<sup>9</sup> ОЗХО выработала план ликвидации сирийских арсеналов химического оружия, поддержанный Советом Безопасности ООН. В решении ОЗХО есть пункт о возможных



---

действиях в ответ на его несоблюдение – такие случаи выносятся Генеральным директором Технического секретариата (ТС) ОЗХО на обсуждение Исполнительного совета Организации, который, в свою очередь, решает, есть ли достаточные основания для передачи соответствующего досье в Совет Безопасности ООН. Эта процедура основана на правилах КЗХО, а именно параграфе 36 ее статьи VIII.

<sup>10</sup> 14 сентября 2013 г. Сирия сдала депозитарию – Генеральному секретарю ООН - документ о присоединении страны к Конвенции 1993 г. о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КЗХО). Одновременно Дамаск заявил, что будет временно применять Конвенцию сразу – до ее формального вступления в силу для Сирии 14 октября. Это означает, что все положения КЗХО уже в полной мере действуют в отношении Сирии. Практическое уничтожение химического оружия в Сирии началось 6 октября 2013 г. Оно осуществляется под наблюдением группы инспекторов ОЗХО и ООН. Согласно резолюции 2118, арсенал сирийского химоружия должен быть ликвидирован к середине 2014 г.

<sup>11</sup> По Уставу ООН, ВШК оказывает содействие СБ «по всем вопросам, относящимся к военным потребностям», в том числе дает советы и оказывает помощь СБ в отношении всех вопросов, «относящихся к регулированию вооружений и возможному разоружению». (Ст. 47 Устава ООН). ВШК, согласно Уставу ООН, выполняет функции помощника Совета Безопасности в обеспечении военной экспертизы принимаемых Советом решений и контроля над операциями по поддержанию мира. Устав (ст. 45) предусматривает, что ВШК оказывает помощь СБ в определении численности воинских контингентов, предоставляемых в его распоряжении, и планов их совместных действий.

<sup>12</sup> О позиции РФ на 61-й сессии ГА ООН см.: <<http://www.mid.ru>>, 10.09.2006.

<sup>13</sup> См.: <<http://www.acronym.org.uk/textonly/dd/dd89/89news01.htm>>.

<sup>14</sup> Цель ИБОР – «создание более скоординированной и эффективной основы для недопущения и пресечения поставок ОМУ, средств его доставки и относящихся к ним материалов из и в государства или от и к негосударственным субъектам, вызывающим озабоченность с точки зрения распространения». Партнерство в рамках ИБОР играет важную роль в предотвращении незаконных передач ядерных, химических и биологических вооружений, их средств доставки и связанных с ними материалов. ИБОР одобрили более 100 стран (в том числе РФ).

<sup>15</sup> В ГИБАЯТ участвуют 85 государств, а также МАГАТЭ, ЕС, Интерпол и Управление ООН по наркотикам и преступности (в качестве наблюдателей) (по состоянию на 31.01.13). С точки зрения предмета и задач ГИБАЯТ важно то, что в ней задействованы не только все страны «ядерной пятёрки», но и государства, де-факто обладающие ядерным оружием (Индия, Пакистан и Израиль).

<sup>16</sup> Согласно этой резолюции, СБ ООН обязуется «принимать меры по вызовам режиму нераспространения, необходимые для поддержания международного мира и безопасности».

<sup>17</sup> ООН – главный координирующий центр международной системы противодействия терроризму. Принята Глобальная контртеррористическая стратегия (ГКС) ООН. Совет Безопасности ООН активно участвует в борьбе с терроризмом, принимая соответствующие резолюции и создав несколько вспомогательных органов: Комитет 1267 (Контртеррористический комитет, КТК), Исполнительный директорат

---

Контртеррористического комитета, ИДКТК, Комитет 1540 (Комитет следит за выполнением государствами-членами положений резолюции 1540, призывающей предотвратить доступ к оружию массового уничтожения негосударственными лицами, включая террористические группировки); Целевая группа по имплементации Глобальной стратегии ООН.

<sup>18</sup> В международном сообществе растет беспокойство в связи с возможностью нападения со стороны террористов на объекты с ОМУ в Пакистане (ядерные боеприпасы), Сирии (ОВ) и других странах.

<sup>19</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. – М.: МИД России, 18.02.2013. <<http://www.mid.ru>>.

## МОДИФИКАЦИИ ВОЕННОЙ ПОЛИТИКИ США И ГОРИЗОНТЫ ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ

**Ключевые слова:** ядерное разоружение, США, транспарентность, взаимное ядерное сдерживание, региональные театры военных действий, тактическое ядерное оружие

### **Аннотация**

В статье исследуется политика США в области ядерных вооружений в начале XXI в., включая рост внимания к возможности ограниченного применения ядерного оружия малой мощности в обычных региональных конфликтах. Эволюция политики США в этой сфере рассматривается в контексте проблематики глобального ядерного разоружения. По мнению автора, на первое место выходит стратегический диалог между ядерными державами, повышение уровня транспарентности между ними и формирования на этой основе новых стратегических отношений, которые могли бы вывести эти державы за рамки взаимного ядерного сдерживания.

---

### **I.**

С распадом двухполюсного мироустройства многим представителям военно-политического истеблишмента США казалось, что эпоха ядерного оружия заканчивается, что оно если и не будет уничтожено, то, по крайней мере, утратит свое политическое и военно-стратегическое значение. Однако с начала XXI в. в США наблюдается возврат ядерного оружия в стратегическую «систему ценностей». По всей вероятности, подобная реконверсия была обусловлена не столько стратегическими установками администрации Дж. Буша-мл., сколько реакцией США на формирование новой системы международных отношений, и в этом плане считалась довольно устойчивой. Именно потому, что в основе этих качественных изменений лежала новая модель мироустройства, схожие изменения начали происходить и в других странах.

Реакцией администрации республиканцев на эти изменения международной ситуации стало выделение в качестве самостоятельной задачи возможного ограниченного применения ядерного оружия малой мощности в обычных конфликтах на региональных ТВД. При этом традиционная задача стратегических ядерных вооружений – взаимное ядерное сдерживание (главным образом США и России), осталась в силе, хотя и в каком-то смысле отошла на второй план. Крупномасштабный (тем более ядерный) конфликт не считался более имеющим непосредственную остроту ни в США, ни в России, да и существующие

разногласия между США и Россией были не настолько глубоки и принципиальны в отличие от периода холодной войны, когда каждая из сторон считала, что речь идет о выживании ее политической и социально-экономической систем.

Впервые с момента первого применения в 1945 г. ядерного оружия американское военно-политическое руководство ставило вопрос о его использовании, не боясь спровоцировать при этом эскалацию ядерного конфликта. Так, если в середине XX в. применение Соединенными Штатами ядерного оружия в ограниченных конфликтах считалось связанным с риском возможности аналогичных действий со стороны СССР, то в новых геополитических условиях американское руководство не видело для этого особых препятствий. Россия более не рассматривалась в качестве глобального конкурента и, соответственно, ничто более не мешало планировать военные операции с применением ядерного оружия против региональных государств. К тому времени возникли однако другие препятствия, например, распространение ядерных и ракетных технологий в третьи страны, неоднозначная реакция некоторых развитых стран, включая союзников США. Но эти препятствия считались барьерами более низкого порядка по сравнению с возможной реакцией ядерной супердержавы.

При рассмотрении вопроса об ограниченном применении тактического ядерного оружия речь шла о решении практических задач в локальных конфликтах, прежде всего, в целях поражения научно-промышленных объектов, связанных с созданием, производством и хранением оружия массового уничтожения (ОМУ) на территории ряда так называемых «проблемных» стран. С этим, в частности, были связаны предложения о создании перспективных типов проникающих ядерных боезарядов, предназначенных для поражения высокозащищенных и заглубленных целей. При этом выделение ограниченного применения ТЯО в качестве самостоятельной задачи, не должно было вести к росту стратегической напряженности в отличие от периода холодной войны. Напротив, считалось, что сокращения стратегических ядерных вооружений в США будут продолжаться. Не исключалось также, что со временем к процессу сокращения СНВ присоединятся в той или иной форме и другие ядерные державы, хотя бы за счет обязательств о ненаращивании своих ядерных арсеналов. Новые стратегические установки базировались на том положении, что задачи, поставленные американским руководством для вооруженных сил, не требовали больших запасов ядерного оружия.

В американских доктринальных документах все большее внимание стало уделяться повышению роли ядерного оружия в будущих военных конфликтах на региональных ТВД. Новые задачи для ядерного оружия являлись частью более широкого процесса реформирования национальных вооруженных сил, которое должно было сделать их более приспособленными для ведения войн нового типа. Тогда же во взглядах администрации республиканцев на роль ядерного оружия стали отчетливо проявляться две взаимосвязанные тенденции: с одной стороны, постепенное стирание границ между стратегическим и нестратегическим (тактическим) ядерным оружием, а с другой – стремление снизить порог применения ядерного оружия. Как представляется, это было обусловлено следующими причинами. Во-первых, возможность крупномасштабной ядерной

войны между США и Россией являлась практически нулевой, вследствие чего американскому ядерно-оружейному комплексу становилось всё сложнее обосновывать существование огромного ядерного арсенала периода холодной войны. Во-вторых, признавая сдерживающую роль ядерного оружия, военнополитическое руководство США признавало, что существующий ядерный арсенал неадекватен новым угрозам. По этой причине решение проблемы виделось в создании таких типов ядерных вооружений, которые можно было бы применять дозированно и при минимальном побочном ущербе.

Эта тенденция нашла свое отражение в «Обзоре ядерной политики»,<sup>1</sup> опубликованном в январе 2002 г., а также в «Национальной стратегии борьбы с оружием массового уничтожения»,<sup>2</sup> утвержденной в декабре 2002 г., где допускалась возможность превентивного применения ядерного оружия в случае угрозы его применения противником. Отметим, что в документах не проводилось четкого разграничения между стратегическими и нестратегическими ядерными вооружениями. В «Обзоре ядерной политики», в частности, была принята концепция строительства новой стратегической триады, включающей ядерные и неядерные стратегические наступательные вооружения, стратегические оборонительные вооружения, а также гибкую, способную к воссозданию своих возможностей научно-промышленную инфраструктуру ядерно-оружейного комплекса, способную в сжатые сроки разрабатывать и производить новые образцы ядерных и обычных вооружений. При этом научно-промышленная база рассматривалась не как обеспечивающий компонент, а как неотъемлемая часть военной инфраструктуры. Все три компонента новой стратегической триады объединялись системой связи, разведки, контроля и управления на основе новейших телекоммуникационных и информационных технологий. Причём ТЯО рассматривалось в качестве составной части новой стратегической триады.<sup>3</sup>

В «Обзоре ядерной политики» также утверждалось, что, как и в прошлом, применение ядерного оружия является правомерным, когда все силы и возможности для мирного разрешения конфликта, имеющие цель убедить противника в достаточно мощном боевом потенциале США и продемонстрировать ему готовность к решительным действиям в случае развязывания войны, уже исчерпаны. Указывалось, что Соединённые Штаты оставляют за собой право применять ядерное оружие в случае использования другими государствами ОМУ против США, их союзников и партнеров, а также тогда, когда военная политика ряда государств представляет угрозу их национальным интересам. Более того, даже потенциальная возможность какого-либо «несостоявшегося» (failed) регионального государства стать ядерным считалась достаточной для обоснования и оправдания превентивных ударов. При этом из процесса ядерного планирования не исключалась и отработка вариантов осуществления масштабированных упреждающих контрсилловых ударов. Более того, количество возможных вариантов применения ядерного оружия было увеличено.

В то же время в документе признавалась необходимость сокращения американского ядерного арсенала, планировалось иметь в структуре Стратегических ядерных сил (СЯС) к 2012 г. 1700-2200 оперативно-развёрнутых ядерных боезарядов. Предпочтительным объявлялось сокращение без жёстких дого-

ворных ограничений, а также устанавливался трехэтапный график сокращений. При этом США оставляли за собой право остановить сокращение и нарастить СЯС для ответа на непредвиденные угрозы. Также декларировалось, что «разгрузка» стратегических носителей является наиболее предпочтительным способом сокращения стратегических ядерных вооружений. Большую часть снятых боезарядов и «разгруженных» стратегических носителей планировалось не уничтожать, а переводить в резерв для возможного реагирования на протяжённые по времени появления угрозы. Как следовало из документа, «контролируемое снижение количества оперативно-развёрнутых ядерных боезарядов должно сохранить структуру стратегической триады в таком состоянии, чтобы не выводить из эксплуатации дополнительные стратегические средства доставки». Предусматривалось создать совершенно новую категорию незасчитываемых ядерных боезарядов – так называемый «потенциал ответного удара» (Responsive Force), который должен был состоять из ядерных боезарядов, не установленных на развёрнутых стратегических носителях, но не считающихся неактивными. Планировалось, что этот компонент СЯС должен находиться в ядерных хранилищах и быть готовым к установке на стратегические носители в сжатые сроки.

В документе отмечалось, что, несмотря на планируемое сокращение стратегических ядерных вооружений и смещение доминанты военной доктрины на развертывание неядерного высокотехнологичного оружия, «ядерное оружие продолжает играть важнейшую роль в военной политике США, а также обладает уникальными характеристиками, которые позволяют решать важные политические и военно-стратегические задачи». Планировалось, что структура и возможности новой стратегической триады должны обеспечить решение следующих задач: гарантировать защиту американским союзникам и партнёрам по безопасности; способствовать разубеждению противника в намерении угрожать США; повысить доверие к гарантиям Соединённых Штатов, призванным сдерживать нападение на союзнические и дружественные страны; обеспечить нанесение решительного поражения противнику. Тем самым, на обозримую перспективу США были намерены сохранить за ядерным оружием преимущественно военно-стратегическую функцию и использовать его не только, как средство политического давления.

В июне 2002 г. президент Джордж Буш-мл. подписал Президентскую директиву по обеспечению национальной безопасности № 14, в которой были закреплены доктринальные положения по применению ядерного оружия против стран «оси зла» – Северной Кореи, Ирана, Ирака, Ливии и Сирии, имеющих, по оценкам аналитиков национального разведывательного сообщества, программы по созданию ядерного и химического оружия.<sup>4</sup> При этом планировалось, что ядерное оружие может быть применено против этих стран превентивно.

## II.

В соответствии со «Стратегией национальной обороны», утвержденной в марте 2004 г. и «Национальной военной стратегией», утвержденной в апреле 2004 г.,

варианты применения ядерного оружия в конкретной ситуации могли различаться по количеству боезарядов и набору целей – от ограниченного до массированного применения.<sup>5</sup> Примечательно, что в документах предусматривалась возможность нанесения превентивных ударов даже в условиях отсутствия непосредственной угрозы для США. Также рассматривался вариант нанесения демонстрационного ядерного удара, который бы служил предупреждающим сигналом для противника о готовности к более решительным действиям.

В «Доктрине объединенных ядерных операций», утвержденной председателем Комитета начальников штабов (КНШ) в декабре 2004 г., также допускалось превентивное применение ядерного оружия.<sup>6</sup> Документ не исключал использование ядерных средств для уничтожения хранилищ с ядерным, биологическим или химическим оружием. Отметим, что применение ядерного оружия может быть санкционировано только президентом США, несмотря на то, что носители могут быть развёрнуты на удалённых ТВД и подчинены непосредственно командующим группировками вооружённых сил в регионе.

«Доктрина» была призвана привести ядерную доктрину в соответствие со «Стратегией национальной безопасности», утвержденной в сентябре 2002 г., которая больше известна как «Доктрина Буша».<sup>7</sup> Её главный элемент – нанесение превентивных (упреждающих) ударов по экстремистским и террористическим группировкам, а также «проблемным» странам, от которых может исходить угроза национальной безопасности США. По мнению некоторых американских аналитиков, администрация Буша-мл. основную ставку сделала на стратегию упреждения, при этом задача стратегического сдерживания, очевидно, окончательно не отменялась.<sup>8</sup>

Важнейшим решением в ядерном планировании стало формирование Объединённого стратегического командования (U.S. Strategic Command) – основного компонента военного механизма США, ответственного за применение ядерного оружия с использованием стратегических носителей и информационно-разведывательных средств космического базирования, в частности, средств спутниковой навигации, позволяющих наводить оружие на цель с высокой точностью.<sup>9</sup> Организационные мероприятия по созданию Объединённого стратегического командования, которое было образовано в результате его слияния с Объединённым космическим командованием, были завершены в октябре 2002 г. Объединение командований было обосновано необходимостью сосредоточить под единым руководством силы и средства, обеспечивающие оперативное реагирование на угрозы национальной безопасности, с которыми США могут столкнуться в XXI в. Новое командование получало глобальную зону ответственности. Его штатная структура не предусматривает фиксированного состава боевых компонентов. Командующий несёт личную ответственность за организацию боевого применения стратегических сил, своевременное предоставление информации и предупреждение высшего военно-политического руководства страны об угрозе нанесения ракетно-ядерных ударов по территории США. Под его руководством также разрабатываются планы применения космических систем и контролируется их выполнение, осуществляется подготовка и проведение информационных операций в масштабе всех вооружённых сил. В 2003 г.

на Объединённое стратегическое командование было возложено решение дополнительных задач, в том числе планирование и нанесение ударов стратегическими носителями как в ядерном, так и обычном оснащении по объектам в любой точке планеты, а также планирование и координация деятельности, связанной с подготовкой и проведением операций с задействованием глобальной системы ПРО.

Как писал в своей статье «Ядерный подход к сегодняшней реальности» профессор Массачусетского технологического института Дж. Дейч (занимал посты заместителя министра обороны, председателя Совета по ядерным вооружениям и директора ЦРУ в администрации Клинтона, а также заместителя министра энергетики в администрации Картера), «сегодня в том, что касается управления американским ядерным арсеналом, следует иметь в виду решение двуединой задачи: удерживать от ядерного нападения на США, их союзников и партнеров посредством сохранения превосходящих ядерных сил с высокой выживаемостью, а также гибко и с точностью реагировать на широкий спектр чрезвычайных ситуаций, включая нападение с применением химического или биологического оружия. Цель заключается в том, чтобы заставить любую страну или террористическую группировку, планирующую использовать ОМУ для осуществления теракта, грозящего катастрофическими последствиями, учитывать возможность ядерного возмездия и полного уничтожения их инфраструктуры или убежищ».<sup>10</sup> При этом Дж.Дейч считал, что в новых геополитических условиях требуется значительно меньшее количество ядерных вооружений, чем в период холодной войны. Так, группировка из девяти ПЛАРБ – половина от имевшегося на тот момент количества из 18 атомных подводных ракетноносцев стратегического назначения, могла бы, по его мнению, представлять собой силу для ответного удара и обладать достаточной выживаемостью. Постоянное боевое патрулирование должны были нести три частично оснащенные ПЛАРБ, при этом остальные атомные подводные ракетноносцы могли бы в это время находиться в пути к району патрулирования, а также на техническом осмотре (следовательно, без вооружения). Такое развёртывание оказалось бы меньше предложенной администрацией Буша-мл. программы сокращения стратегических ядерных вооружений к 2012 г. Этого, по мнению Дейча, было бы достаточно и для стратегического сдерживания, и для операций на ТВД.

Другие американские аналитики отмечали, что применение ядерного оружия в ограниченных конфликтах чревато риском расширения задач, которые могут быть поставлены перед ядерным оружием.<sup>11</sup> Так, по мнению Дж. Росенвэссера из влиятельного нью-йоркского Совета по международным отношениям, несмотря на то, что основной целью для поражения служат объекты хранения ОМУ в «проблемных» странах, спектр ядерных задач может быть значительно расширен (например, прорыв обороны противника), особенно в случае неблагоприятного развития военно-стратегической ситуации.<sup>12</sup> Он также обращает внимание на предусмотренное в «Доктрине объединенных ядерных операций» стирание граней между стратегическим и тактическим ядерным оружием. По мнению Росенвэссера, в современных военных конфликтах, которые США ведут в удалённых регионах, могут быть задействованы, прежде все-



го, средства стратегической дальности, находящиеся в распоряжении Объединённого стратегического командования, например, тяжёлые бомбардировщики, а не тактическая авиация.

На этой же проблеме акцентирует внимание и другой известный американский аналитик, вице-президент вашингтонского Центра стратегических и бюджетных оценок Джим Томас в своей статье «Почему сухопутным войскам США нужны ракеты: новая задача для сохранения службы».<sup>13</sup> А, например, адъюнкт-профессор Джорджтаунского университета К.Либер и адъюнкт-профессор Дартмутского колледжа Д.Пресс вообще заявляют, что в новых геополитических условиях ядерное оружие может предоставить военнополитическому руководству США новые возможности при ведении операций на ТВД – применение ядерных боезарядов малой мощности, что, в свою очередь, должно свести к минимуму «сопутствующие» потери. Об этом они подробно пишут в своей статье «Мы нуждаемся в ньюках: сохранение американского средства сдерживания».<sup>14</sup>

Подобный подход, как представляется, отражает эволюцию принципов ядерного планирования периода холодной войны, когда задачи непосредственной поддержки боевых действий планировались преимущественно с применением ТЯО, в то время как весь арсенал СЯС был задействован для выполнения задач стратегического сдерживания. Новый подход связан, прежде всего, с понижением уровня взаимного американо-российского ядерного противостояния и, следовательно, со снижением роли стратегического сдерживания в двусторонних отношениях, а также с относительно небольшим количеством ядерного арсенала, необходимого для решения задач глобального режима нераспространения ядерных и ракетных технологий, которые позволяют переориентировать стратегические ядерные вооружения на другие цели.

Важное значение ТЯО, закреплённое в доктринальных документах Пентагона, означает, что тактическая авиация двойного назначения обладает почти всеми преимуществами стратегической. Однако тот факт, что истребители базируются, как правило, вблизи предполагаемого ТВД, позволяет оказывать дополнительное психологическое давление на противника, повышая порог сдерживания. Аналогичными свойствами обладают и многоцелевые атомные подводные лодки, оснащённые КРМБ, причём их присутствие недалеко от зоны боевых действий позволяет в меньшей степени опираться на тактическую авиацию двойного назначения, развертывание которой зависит также и от согласия на это союзников. К тому же, в отличие от авиационного компонента, морской – обладает более высокой выживаемостью. Поэтому использование ТЯО, по мнению американского военного руководства, позволяет предотвратить эскалацию ядерного конфликта, не прибегая к варианту применения СЯС.

В целом, к концу первого десятилетия XXI века в американских доктринальных документах была сделана попытка адаптировать ядерную доктрину к новым геополитическим условиям. Ликвидация биполярной модели международных отношений, наряду с прочим, значительно усложнила проблему обеспечения национальной безопасности США. С одной стороны, конец конфронтации с главным потенциальным противником открыл путь к осуществлению глу-

боких сокращений накопленных в период холодной войны арсеналов стратегического и тактического ядерного оружия. С другой стороны, возник целый ряд новых угроз, потребовавших адекватной реакции на них, что, в свою очередь, послужило стимулом к изменению роли ядерного оружия в военной политике.

### III.

После избрания в 2009 г. Б.Обамы на пост президента США администрация демократов объявила о намерении значительно сократить ядерный арсенал. Незадолго до этого видные представители военно-политического истеблишмента периода холодной войны – бывшие госсекретари Генри Киссинджер и Джордж Шульц, бывший министр обороны Уильям Перри, бывший сенатор Сэм Нанн, а также известный физик-ядерщик, профессор Стэнфордского университета Сидни Дрелл выдвинули идею всеобщей и полной ликвидации ядерного оружия (Инициатива «Глобальный ноль»)<sup>15</sup>. По их мнению, в XXI в. «абсолютное» оружие, как фактор военной силы, утратило свою значимость, и в условиях кардинально изменившегося геополитического ландшафта планеты превращается отжившим рудиментом холодной войны.

Эти специалисты утверждают, что мировой порядок находится в опасной поворотной точке и меры, предпринимаемые международным сообществом для противодействия новым ракетно-ядерным угрозам, явно недостаточны. Поэтому они призвали военно-политическое руководство стран, обладающих ядерным оружием, принять экстренные меры по укреплению международной безопасности и созданию условий для всеобщей и полной ликвидации ракетно-ядерного оружия. Показательно, что Роберт Макнамара, занимавший пост министра обороны в период президентства Джона Кеннеди, подчеркивал в этой связи, что возможное применение в рамках доктрины «взаимного гарантированного уничтожения» (Mutual Assured Destruction) ядерного оружия во всё более неустойчивом и разбалансированном мире способно привести к суицидальному концу для всего человечества.<sup>16</sup>

Между тем, такой кардинальный поворот в военно-стратегических установках влиятельных американских специалистов, некоторые из которых ещё недавно занимали высокие посты и отвечали, в том числе, и за ядерное планирование, заставляет задуматься об истинных причинах возможной трансформации американской ядерной политики. Отметим, что ещё в начале 1960-х гг. в США было создано целое направление науки, занимающееся изучением различных аспектов ведения ядерной войны и возможной победы в ней.<sup>17</sup> Так, один из основоположников ядерной доктрины периода холодной войны, аналитик корпорации РЭНД Герман Кан в своих «размышлениях о немыслимом» рассматривал «ядерный фактор» как неотъемлемый компонент военно-политической стратегии, играющий первостепенную роль в достижении победы американских вооруженных сил не только в ограниченной ядерной войне, но и в затяжном ядерном конфликте.<sup>18</sup>

Вместе с тем, столь радикальные инициативы президента Обамы в области ядерного разоружения требуют, по мнению влиятельных американских спе-

циалистов, глубокой проработки. Так, руководимая бывшими министрами обороны Уильямом Перри и Джеймсом Шлесинджером специально созданная в 2009 г. двухпартийная комиссия Конгресса, внимательно изучив проблему ядерного разоружения, пришла к выводу: «В обозримом будущем не существует необходимых условий, при которых могла бы возникнуть возможность всеобщей и полной ликвидации ядерных вооружений в глобальном масштабе. Появление таких условий потребовало бы фундаментальной трансформации всего мирового политического порядка».<sup>19</sup> Комиссия рекомендовала американскому военно-политическому руководству до начала кардинальных изменений в ядерной сфере «придерживаться стратегии эффективного и надёжного ядерного сдерживания».

Как следует из американских доктринальных документов в области национальной безопасности, в XXI веке основным элементом глобального военного баланса станет масштабное развертывание и применение неядерного дальнобойного высокотехнологичного оружия, усиленное эшелонированной глобальной системой ПРО, а ракетно-ядерному оружию будет отведена роль, прежде всего, средства стратегического сдерживания возможного военного нападения, способного поставить под вопрос само существование государств – объектов нападения.<sup>20</sup> Между тем, применение ядерного оружия ещё недавно рассматривалось в качестве эффективного средства решения региональных проблем. Так, со времени создания и первого применения в 1945 г. ядерного оружия американское военно-политическое руководство осуществляло ядерное планирование во всех крупных конфликтах, в которых были задействованы ВС США, – в период Берлинского (1961 г.) и Карибского (1962 г.) кризисов, в период ведения войн в Корее (1950–1953 гг.) и во Вьетнаме (1965–1975 гг.), а также в ходе первой войны в Персидском заливе (1990–1991 гг.).<sup>21</sup>

Отметим, что стратегия применения Соединёнными Штатами ядерного оружия первыми была закреплена ещё в так называемых «негативных гарантиях безопасности» (negative security assurance), предложенных в 1978 г. (и модифицированных в 1995 г.) тогдашним госсекретарём Сайрусом Вэнсом. Документ декларировал, что США не будут применять ядерное оружие против неядерных государств-членов Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), которые действуют в соответствии с взятыми обязательствами. В то же время, американскому руководству фактически дается право на применение ядерного оружия первыми против ядерных государств-оппонентов или «проблемных» государств, стремящихся создать или приобрести ОМУ.

В отношении стран, на которые не распространяются гарантии безопасности – т.е. обладающих ядерным оружием и/или не выполняющих своих обязательств в области ядерного и ракетного нераспространения, стратегические ядерные силы США будут и дальше служить фактором стратегического сдерживания возможного нападения на США, их союзников и партнёров с применением не только ядерного, но и обычного, химического или биологического оружия. Тем самым, в США продолжает действовать стратегия применения ядерного оружия первыми.<sup>22</sup>

Так, в соответствии с этими военно-стратегическими установками и в рам-

ках перехода от ядерного планирования на основе Единого интегрированного оперативного плана (Single Integrated Operational Plan – SIOP) периода холодной войны к серии более специализированных и гибких планов ведения ядерной войны, в частности, Оперативного плана 8010 «Стратегическое сдерживание и глобальный удар» (Strategic Deterrence and Global Strike – OPLAN 8010), введенного в действие в декабре 2008 г., главными целями стратегических ядерных сил США считаются – Россия, Китай, Северная Корея, Иран, Сирия, а также различные террористические группировки, действующие во взаимодействии с каким-либо «проблемным» государством.<sup>23</sup> Наряду с нанесением ядерных ударов по вероятному противнику, план включает также различные варианты применения неядерного дальнобойного высокотехнологичного оружия. Отметим, что в доктринальных документах Пентагона Россия по-прежнему обозначена как «наиболее мощный потенциальный противник США».

Примечательно, что в ежегодном докладе, сделанном в марте 2013 г. директором Национальной разведки Джеймсом Клэппером в сенатском комитете по разведке в ряду основных угроз национальной безопасности США, вместе с активным применением государствами-оппонентами информационного оружия, усилением влияния международного терроризма, распространением ядерных и ракетных технологий, различными мероприятиями иностранных разведок на территории США, а также растущей уязвимостью Соединённых Штатов в космическом пространстве был в том числе назван рост военного потенциала России и Китая, особенно в сфере ракетно-ядерных вооружений.<sup>24</sup>

Технологическим инструментарием проведения ядерной политики США служат МБР «Минитмен 3» (Minuteman III), БРПЛ «Трайдент 2» (Trident II D-5), а также тяжёлые бомбардировщики В-52Н «Стратофортресс» (Stratofortress) и В-2А «Спирит» (Spirit).

В целях повышения боеготовности ракетного и авиационного компонентов стратегической триады для решения ядерных задач в декабре 2009 г. было сформировано и приступило к несению боевого дежурства Командование глобальных ударов (Air Force Global Strike Command). С февраля 2010 г. в структуру командования (авиабаза Барксдейл, штат Луизиана) входят силы МБР и стратегической авиации. Командование глобальных ударов будет выделять эти средства в оперативное подчинение Объединённому стратегическому командованию для решения ядерных задач с задействованием МБР и тяжёлых бомбардировщиков.

Срок службы МБР «Минитмен 3» продлен до 2030-х гг., что отодвигает ранние планы Пентагона по их замене в 2018 г. Планируется, что МБР следующего поколения начнут поступать на вооружение с середины 2030-х гг. С 2011 г. все МБР оснащаются моноблочной ядерной боеголовкой. Стоящие на боевом дежурстве тяжёлые бомбардировщики В-2А «Спирит» оснащаются ядерными авиабомбами В-61 и В-83 (до 16 авиабомб на каждом) различных модификаций, тяжёлые бомбардировщики В-52Н «Стратофортресс» – КРВБ (до 20 крылатых ракет на каждом) в ядерном и обычном оснащении, так как считается, что эти машины не могут преодолевать развитую систему ПВО противника. Также Пентагон планирует начать программу глубокой модернизации КРВБ AGM-86B,

оснащённых ядерной боеголовкой W80–1. Программа, стоимостью около 1,3 млрд. долл., должна завершиться к 2019 г.

Активные мероприятия руководство ВВС проводит и в области создания крылатой ракеты воздушного базирования следующего поколения, которую планируется принять на вооружение к середине 2020-х гг. Работы при участии ведущих военно-промышленных корпораций ведутся в рамках программы LRSO (Long Range Standoff). Тактико-технические характеристики перспективной КРВБ будут сопоставимы с основными параметрами крылатой ракеты морского базирования RGM-109E «Тактикал Томахок» (Tactical Tomahawk). Планируется, что основным типом оснащения крылатой ракеты станет ядерное, однако с учетом новейших оперативно-стратегических концепций часть ракет предполагается оснащать обычными боезарядами.

Масштабные работы характерны и для области создания стратегического бомбардировщика следующего поколения, предназначенного для решения задач с применением, в том числе, ядерного оружия. Планируется, что первые такие машины начнут поступать в боевые подразделения с середины 2020-х гг.<sup>25</sup> При этом в отличие от МБР и БРПЛ, стратегическая авиация может быть развернута в различных регионах планеты для подтверждения обязательств США перед союзниками и партнерами по обеспечению региональной безопасности.

Что касается морского компонента стратегической триады, то с 2010 г. все 14 ПЛАРБ класса «Огайо» (Ohio) оснащаются новейшей модификацией БРПЛ «Трайидент 2», срок службы которых продлён с 30 до 44 лет. Каждый атомный подводный ракетоносец может нести 24 БРПЛ с восемью ядерными боеголовками на каждой, однако в соответствии с планами по сокращению оперативно-развёрнутых ядерных боезарядов, Пентагон ограничил количество боеголовок на каждой БРПЛ четырьмя единицами.

В связи с изменившимися в XXI веке военно-стратегическими установками и переориентацией военной мощи США в Азиатско-Тихоокеанский регион и Юго-Восточную Азию, Министерство обороны планирует, что восемь ПЛАРБ будут нести боевое дежурство в акватории Тихого океана, а шесть – в акватории Атлантического.

Планируется, что с начала 2030-х гг. ПЛАРБ класса «Огайо» будут постепенно заменяться на атомные подводные ракетоносцы следующего поколения, общее количество которых составит к середине 2040-х гг. 12 единиц с 16 БРПЛ на каждом. Для обеспечения большей оперативной гибкости с 2008 г. часть БРПЛ оснащается усовершенствованной модификацией ядерной боеголовки W76–1, которая позволит поражать широкий спектр мобильных и стационарных целей, в том числе высокозащищённых и заглубленных, с высокой точностью и большой поражающей мощностью. Запланировано производство и поставка в ядерные хранилища около 2 тыс. таких боезарядов до 2017 г.

По состоянию на начало 2013 г. США имели 200 оперативно-развёрнутых нестратегических ядерных боезарядов – авиабомб B-61 различных модификаций. Еще 800 нестратегических ядерных боезарядов, включая 200 ядерных боеголовок W80–0 для КРМБ «Томахок» (Tomahawk Land Attack Missile / Nuclear –

TLAM/N) находятся в неактивном резерве. С 2011 г. все КРМБ «Томахок» в ядерном оснащении сняты с боевого дежурства.

Около 200 тактических ядерных авиабомб В-61 развёрнуто на шести авиабазах в пяти странах НАТО – Бельгии, Германии, Италии, Нидерландах и Турции.<sup>26</sup> В 2005 г. авиабомбы В-61 были выведены с авиабазы Рамштайн (Германия), а в 2006 г. – с авиабазы Лэйкенхит (Великобритания). Помимо ударных истребителей F-16C/D «Файтинг Фэлкон» (Fighting Falcon) американских ВВС, под ядерные задачи сертифицированы бельгийские и голландские истребители F-16 A/B, а также немецкие и итальянские истребители PA-200 «Торнадо» (Tornado). Планируется, что постепенно эти машины будут заменяться на новейшие многофункциональные истребители F-35A «Лайтнинг 2» (Lightning II) после их сертификации под ядерные задачи. В рамках программы модернизации тактического ядерного оружия, базирующегося в Европе, США намерены значительно продлить срок службы авиабомб В-61. Программа, стоимостью 10 млрд. долл., должна завершиться к 2019 г.

Отметим, что весь американский ядерный арсенал делится на две категории: боеготовые (оперативно-развернутые) и резервные боезаряды. При этом в первую категорию включены боезаряды, развернутые на боеготовых средствах доставки, во вторую категорию – неразвернутые боезаряды, которые, в свою очередь, также делятся на две категории:

- активные – являющиеся частью так называемого «возвратного потенциала», которые могут быть развернуты на боеготовых средствах доставки в короткие сроки;
- неактивные – находящиеся на длительном складском хранении в качестве резерва.

Как следует из доктринальных документов Министерства обороны, стратегические ядерные силы США будут решать задачи ядерного сдерживания вплоть до 2050-х гг. и далее.<sup>27</sup> Более того, в рамках стратегии расширенного сдерживания (extended deterrence), введенной в военно-политический лексикон в начале XXI века, некоторые американские аналитики предлагают в качестве эффективного инструмента противодействия новым ракетно-ядерным угрозам для США, их союзников и партнёров использовать также крылатые ракеты различного базирования в обычном оснащении.<sup>28</sup> Это, по их мнению, должно повысить эффективность контроля за эскалацией конфликта, а также расширить спектр применения стратегии ядерного сдерживания. Важное место в решении этой задачи отводится КРМБ «Тактикал Томахок», которыми оснащаются многоцелевые атомные подводные лодки, крейсера и эсминцы. Всего на надводных кораблях и атомных подводных лодках ВМС США может быть развёрнуто к концу десятилетия до 5 тыс. КРМБ.

Отметим, что еще в начале XXI века американское военное руководство приняло решение о переоборудовании четырёх ПЛАРБ в носители крылатых ракет, при этом каждая боевая платформа может нести до 154 крылатых ракет, способных перенацеливаться в полёте, в течение нескольких часов маневрировать в районе цели для её поиска и доразведки, а также поражать цели на расстоянии до 2,5 тыс. км. Одна такая боевая платформа по своей совокупной

ударной мощи способна заменить до 13 многоцелевых атомных подводных лодок или до трёх эсминцев, при этом, в отличие от надводных кораблей подводные лодки способны атаковать цели неожиданно для противника. Кроме того, в США активно развивается программа FIA (Future Imagery Architecture) по созданию всепогодной спутниковой системы наблюдения, главная цель которой – слежение, в частности, за передвижением грунтово-мобильных ракетных комплексов стратегического назначения в режиме реального времени. С учетом этих факторов, удар таких КРМБ даже в обычном оснащении будет представлять серьёзную угрозу для любого потенциального противника США.

Переоборудованные в носители крылатых ракет ПЛАРБ, обладающие возможностью длительного и скрытного боевого патрулирования, способны наносить высокоточные удары вглубь территории противника. Считается, что применение четырёх ПЛАРБ, переоборудованных в носители крылатых ракет в обычном оснащении, дает соединённым Штатам возможность контролировать кризисные регионы непрерывно. Кроме того, такие боевые платформы могут служить решающим средством подавления новейших систем ПВО противника, а скрытно выдвинутые на боевые позиции и способные произвести запуск 154 крылатых ракет в течение нескольких минут они могут атаковать широкий диапазон стационарных и мобильных целей.

Главным стимулом для переоборудования четырёх ПЛАРБ под неядерные задачи послужило, как представляется, формирование американским военным руководством стратегии расширенного сдерживания на основе применения ядерных и обычных дальнобойных высокотехнологичных систем вооружений в качестве приоритетной меры силового давления на потенциальных противников. Например, по мнению Элен Таушер, заместителя госсекретаря по контролю над вооружениями и международной безопасности, стратегия расширенного сдерживания сделает управление конфликтом более гибким и позволит сформировать условия для политического урегулирования ещё до его перерастания в региональную войну.<sup>29</sup> В свою очередь, сторонники «традиционного» ядерного сдерживания, высказывая озабоченность в связи с продолжающимся процессом распространения ядерных и ракетных технологий, считают полный отказ от ядерного оружия как средства стратегического сдерживания преждевременным, по крайней мере, до тех пор, пока не будет развёрнут другой компонент стратегической триады – эшелонированная глобальная система ПРО, которая, по их мнению, позволит избежать сокрушительного возмездия, а также лишит противника возможности нанести удар первым.<sup>30</sup>

В стратегию расширенного сдерживания органично вписывается и оперативно-стратегическая концепция «быстрого глобального удара» (Prompt Global Strike), главная цель которого – поражение в сжатые сроки жизненно важной военной и промышленной инфраструктуры в глубине территории противника с применением новейших неядерных дальнобойных высокотехнологичных систем вооружений.<sup>31</sup> Предполагалось, что основным ударным средством в рамках этой концепции должна стать БРПЛ «Трайдент 2» в неядерном оснащении. При этом объектами поражения могут быть стационарные и мобильные цели. Так, в рамках программы СТМ (Conventional Trident Modification) планировалось,

что на каждой из 14 действующих ПЛАРБ две из 24 БРПЛ будут оснащаться обычными боеголовками.<sup>32</sup> Однако эта программа подверглась критике со стороны некоторых американских экспертов за то, что система предупреждения о ракетном нападении (СПРН) государства-оппонента не будет способна, по их мнению, точно определить вид оснащения баллистических ракет (ядерное или обычное), задействованных в ракетном ударе, что, в свою очередь, может привести к эскалации ядерного конфликта.

В качестве эффективного инструмента реализации концепции «быстрого глобального удара» американское военное руководство рассматривает и массированное применение с середины 2020-х гг. гиперзвуковых летательных аппаратов, способных выходить в верхние слои атмосферы и имеющих трансконтинентальную дальность. Работы по этой тематике ведутся, в частности, в рамках программы FALCON (Force Application and Launch from the Continental U.S.), а также программы HTV (Hypersonic Technology Vehicle).<sup>33</sup>

В июне 2013 г. президент Б. Обама утвердил «Стратегию применения ядерного оружия», в которой были провозглашены руководящие принципы американской ядерной политики применительно к постоянно изменяющимся военно-стратегическим условиям XXI века.<sup>34</sup>

- опора на стратегию ядерного сдерживания для решения широкого спектра задач обеспечения национальной безопасности;
- снижение роли ядерного оружия до уровня его применения лишь в чрезвычайных обстоятельствах;
- понижение значения «ядерного фактора» в рамках стратегического сдерживания нападения с применением обычных средств;
- отказ в перспективе от запуска СЯС в условиях фиксации внезапного разоружающего контрсилового удара (по сути, отказ от ответно-встречного удара);
- формирование альтернативного подхода к поддержанию надёжного и безопасного ядерного арсенала в условиях прогнозируемых геополитических и военно-стратегических рисков;
- направление крупных инвестиций в разработку перспективных проектов в целях сохранения и поддержания высокой готовности объектов и инфраструктуры ядерно-оружейного комплекса.

В целом, проводимая американским военно-политическим руководством во «втором ядерном веке» политика в области СНВ включает: проведение программ модернизации стратегических и тактических ядерных вооружений, поддержание в высокой боевой готовности ядерных средств передового базирования, развёртывание и сертификацию под выполнение ядерных задач новейших стратегических носителей, привлечение союзников к процессу ядерного планирования в рамках НАТО, наращивание неядерных стратегических наступательных вооружений.

#### IV.

Проблема противоракетной обороны по-прежнему остаётся ключевой в россий-



ско-американских стратегических отношениях и после прихода в Белый дом в 2009 г. администрации демократов. Несмотря на включение (хотя и не закреплённое на международно-правовом уровне) фактора ПРО в двусторонние договорённости в области СНВ, администрация Обамы не собирается отказываться от запланированных ещё при республиканцах основных программ по созданию и развёртыванию различных компонентов глобальной системы ПРО.<sup>35</sup>

Так, министр обороны Чак Хейгел, сменивший на этом посту Леона Панетту, в марте 2013 г. озвучил ряд корректив в планах по наращиванию американского противоракетного потенциала.<sup>36</sup> Обращает на себя внимание, что усилия военно-политического руководства США по завершению всех ранее запланированных ещё при республиканцах мероприятий в области ПРО кардинальных изменений не претерпели. Министерство обороны предполагает продолжить реализацию так называемого «Европейского поэтапного адаптированного подхода» (European Phased Adaptive Approach) с четырьмя фазами развёртывания средств ПРО на территории Европы, который был разработан ещё в 2007 г. и где в качестве позиционных районов ПРО указывается ряд стран Восточной и Юго-Восточной Европы. При этом главным отличием программы, озвученной Хейгелом, от плана республиканской администрации служит некоторое продление периода развёртывания четвёртой фазы, который в соответствии с предыдущим проектом должен был завершиться к 2020 г.

Планируется, в частности, продолжить процесс развёртывания различных компонентов системы ПРО на территории Польши и Румынии, а именно: ракет-перехватчиков SM-3 различных модификаций, многофункциональных радаров ПРО, боевых информационно-управляющих систем «Иджис» (Aegis) наземного базирования, командных пунктов, средств связи и тылового обеспечения. Оперативные базы ПРО, развёрнутые на территории этих стран, будут встроены в совместную американо-европейскую архитектуру системы ПРО НАТО, главная стратегическая цель которой – прикрытие всех стран-членов альянса от ударов баллистических ракет, в первую очередь, иранских и северокорейских. При этом главным отличием обновлённого плана от предыдущего станет замена новейшей модификации ракеты-перехватчика SM-3 (Block IIB) на менее мощный вариант – SM-3 (Block IIA). Примечательно, что противоракеты SM-3 обеих модификаций предназначены для перехвата МБР и БРПЛ в разгонной фазе полёта.

Важнейшим фактором развития американской политики в области ПРО на европейском континенте, помимо поддержки национального оборонно-промышленного комплекса, служит, как представляется, намерение военно-политического руководства США сплотить на долгосрочную перспективу союзников по НАТО. Добиться этого предполагается, в том числе, путём их привлечения к совместной программе по созданию и развёртыванию противоракетной инфраструктуры, которую европейские союзники не могут развивать самостоятельно, и тем самым придать Североатлантическому альянсу новый импульс.

Американское военное руководство также считает необходимым наращивать противоракетный потенциал в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Как следует из доклада Хейгела, Пентагон планирует при поддержке правительства

Японии развернуть на её территории второй транспортабельный радар ПРО AN/TPY-2, который должен обеспечить раннее обнаружение любых баллистических целей, запущенных в сторону США или Японии с территории Северной Кореи. Следует учесть, что, например, базирование двух радаров ПРО на территории Японии позволит контролировать ракетные пуски далеко за пределами зоны, ограниченной прилегающими акваториями. Примечательно, что решение об этом было принято ещё до озвученных Хейгелом коррективов в области ПРО. Помимо Японии многофункциональные радары ПРО могут быть развернуты на территории Израиля, Турции и ОАЭ.

Наряду с усилением противоракетного потенциала в Европе и АТР Пентагон намерен наращивать инфраструктуру ПРО на территории США. Так, к концу 2017 г. планируется дополнительно развернуть 14 стратегических ракет-перехватчиков GBI (Ground Based Interceptor) шахтного базирования на военной базе Форт Грили (штат Аляска), а также увеличить количество позиционных районов ПРО на Атлантическом и Тихоокеанском побережье США, что позволит, по мнению Хейгела, значительно усилить американский противоракетный потенциал.

Своеобразным прологом намеченных американским руководством коррективов в области ПРО стали два доклада, подготовленных специалистами Научного совета Минобороны и Национальной академии наук.<sup>37</sup> В них, в частности, указывалось, что финансирование программ ПРО должно быть значительно увеличено, а всю противоракетную архитектуру следует трансформировать в сторону расширения профильной инфраструктуры и качественной модернизации её компонентов. Американские специалисты рекомендуют принять следующие меры:

- развернуть новый позиционный район ПРО, либо на военной базе Форт Драм (штат Нью-Йорк), либо в Мэйне, с формированием профильной инфраструктуры – шахт для ракет-перехватчиков, системы боевого управления, средств физической защиты;
- развернуть новый позиционный район ПРО недалеко от базы МБР Гранд-Фокс (штат Северная Дакота);
- создать более скоростные и меньшие по габаритам двухступенчатые противоракеты для новых позиционных районов ПРО;
- заменить в среднесрочной перспективе все стратегические ракеты-перехватчики GBI, развернутые на авиабазе Ванденберг (штат Калифорния) и на военной базе Форт Грили (штат Аляска) на новейшие высокоскоростные противоракеты, а также построить для них новые шахты;
- разработать новую заатмосферную ступень перехвата EKV (Exoatmospheric Kill Vehicle) для ракет-перехватчиков GBI с улучшенными характеристиками по поиску и отслеживанию целей;
- построить новый многофункциональный радар дальнего обнаружения наземного базирования XBR (X-Band Radar) кругового обзора, превосходящий по мощности транспортабельный радар AN/TPY-2;
- развернуть новейшие радары в пяти пунктах базирования: Файлингдейлс (Великобритания), Туле (Гренландия), Кейп Код (штат Массачусетс), Гранд

Форкс (штат Северная Дакота), Клир (штат Аляска);

- развернуть многофункциональный радар дальнего обнаружения морского базирования SBX (Sea-Based X-Band Radar), который будет размещен на постоянной основе в порту Адак (Алеутские острова) с техническими усовершенствованиями, позволяющими противостоять суровым климатическим условиям;
- разработать более мощный радар для замены радара SPY-1, которым оборудованы корабли с системой управления «Иджис»;
- создать новейшую систему наблюдения в инфракрасном диапазоне воздушного базирования ABIRS (Airborne Infrared Surveillance system), обладающую улучшенными характеристиками по сбору и обработке информации по сравнению с действующей системой ABIR (Airborne Infrared system);
- разработать новейшую спутниковую систему наблюдения PTSS (Precision Tracking Space System), которая должна объединить функции двух различных систем наблюдения космического базирования – SBIRS (Space-Based Infrared System) и STSS (Space Tracking and Surveillance System) для замены действующей системы DSP (Defense Support Program satellites).

Ещё в конце срока своего президентства, в январе 2009 г. президент Дж. Буш-мл. подписал специальную директиву по обеспечению национальной безопасности № 66 (National Security Presidential Directive, NSPD-66), в которой закреплялись военно-стратегические установки по защите американских интересов в Арктике.<sup>38</sup> Наряду с другими важнейшими аспектами усиления военного присутствия в арктическом регионе (защита морской, воздушной и наземной границы, постоянное военно-морское присутствие, обеспечение безопасности морских коммуникаций, всесторонняя разведывательная деятельность), особый акцент был сделан на дальнейшем наращивании противоракетного потенциала, в частности, элементов системы предупреждения о ракетном нападении, а также на усилении сил и средств стратегического сдерживания. Планировалось, в частности, модернизировать радар СПРН на посту Туле (Гренландия), а также расширить инфраструктуру ПРО на военной базе Форт Грили (штат Аляска), где к тому времени уже было развернуто 26 стратегических ракет-перехватчиков GBI.

Американское руководство неоднократно заявляло, что глобальная система ПРО, компоненты которой Соединённые Штаты развертывают в Европе, АТР и на национальной территории, не преследует цель девальвировать российский потенциал стратегического ядерного сдерживания. Поэтому в 2009 г. оно и отказалось, якобы, от планов развёртывания средств ПРО в Чехии и Польше.<sup>39</sup> Вместо этого планируется сформировать в среднесрочной перспективе другую архитектуру противоракетной обороны на территории стран Восточной и Юго-Восточной Европы, предназначенную для отражения ракетных угроз, исходящих, в первую очередь, из Ирана и Северной Кореи. О существенном влиянии фактора ПРО на стратегическую стабильность пишут и известные американские аналитики, научные сотрудники Брукингского института Стивен Пайфер и Майкл О'Хэнлон в своей книге «Возможность: следующие шаги в сокращении ядерных вооружений».<sup>40</sup>

В целом, американская политика в области ПРО имеет своей основной

целью обеспечение в недалеком будущем абсолютной неуязвимости национальной территории от ударов баллистических ракет любого вероятного противника. Для этого планируется, в частности, развивать средства противодействия маневрирующим боеголовкам, различным ложным целям, а также постановщикам помех для системы предупреждения о ракетном нападении и системы боевого управления.

## V.

В условиях снижения роли ядерного оружия в военно-политической стратегии США, закреплённой в начале XXI века в доктринальных документах в области национальной безопасности, американское руководство считает необходимым, тем не менее, поддерживать количественный состав СЯС на уровне, достаточном для нанесения неприемлемого ущерба любому государству-оппоненту (коалиции государств). Так, в соответствии с Договором о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений, подписанным Россией и США 8 апреля 2010 г. и вступившим в силу 5 февраля 2011 г., к февралю 2018 г. количество оперативно-развёрнутых ядерных боезарядов у каждой из сторон не должно превышать 1550 единиц, а количество стратегических носителей – 800 единиц, из которых оперативно-развёрнутых – не более 700 единиц.

При этом США сохраняют возможность значительного превышения заявленных ограничений на количественные уровни оперативно-развёрнутых ядерных боезарядов, установленных договором. Это обеспечивается за счёт так называемого «возвратного потенциала», который включает технически годные к применению ядерные боезаряды, находящиеся на длительном хранении в ядерных хранилищах, готовые к установке на стратегические носители. Кроме того, дополнительные возможности по экстренному наращиванию СЯС имеются и за счёт возврата в боевой состав стратегических носителей, ранее выведенных в резерв, т.е. использования их «возвратного потенциала». В целом, проведение такой политики позволяет Соединённым Штатам в короткие сроки нарастить количество ядерных боезарядов на развёрнутых стратегических носителях более чем в 2 раза, что, по сути, ставит под вопрос выполнение такого важнейшего условия проводимых сокращений ядерных вооружений, как их необратимость.<sup>41</sup> Отметим, что Россия последовательно выполняет все взятые на себя обязательства по необратимому сокращению СНВ.

В этих условиях реализация политики США в области создания и развёртывания глобальной системы ПРО подрывает и перспективу роста доверия и транспарентности в ядерной сфере между Россией и США, а процесс распространения ядерных и ракетных технологий вместо декларируемого замедления получает, как представляется, мощный стимул для дополнительного развития. При этом дальнейшее сокращение ядерных вооружений в силу объективно существующей взаимосвязи СНВ и ПРО будет, по меньшей мере, существенно осложнено или вообще приостановлено.

К тому же, в преамбуле Договора о СНВ сохранено положение из «Сов-

местного понимания по вопросу о дальнейших сокращениях и ограничениях стратегических наступательных вооружений», подписанного президентами России и США в Москве в июле 2009 г., где закреплена «взаимосвязь стратегических наступательных и стратегических оборонительных вооружений».<sup>42</sup> А в тексте самого договора дополнительно указано, что он «заключается в условиях, когда у сторон есть соответствующие уровни стратегических оборонительных систем. Изменение этих уровней оставляет каждой из сторон право решать вопрос о своём дальнейшем участии в процессе сокращения стратегических наступательных вооружений». Такое пояснение было специально дано для случаев возможного изменения военно-стратегической ситуации, при которых развёртывание одной из сторон средств ПРО, способных в перспективе перехватывать МБР и БРПЛ на разгонном участке траектории, стало бы поводом для изменения позиции другой стороны по отношению к процессу дальнейших сокращений СНВ.

Ещё одним препятствием на пути к глобальному ядерному разоружению служат, как представляется, программы региональных государств по созданию ракетно-ядерного оружия.<sup>43</sup> Так, по мере сокращения СНВ ядерными державами первого (США и Россия) и второго (Великобритания, Франция и Китай) уровней растущее воздействие на глобальный военный баланс начнут, возможно, оказывать ракетно-ядерные арсеналы развивающихся стран. Поэтому необходимым условием глубоких и необратимых сокращений ядерных вооружений в глобальном масштабе должно стать поэтапное подключение к этому процессу других ядерных держав, при этом главная роль должна, безусловно, принадлежать «большой пятёрке» ядерных держав – постоянных членов Совета безопасности ООН. Для реализации этих планов, в свою очередь, потребуется более высокий уровень политического сотрудничества стран «большой пятёрки», а их лидерская роль могла бы состоять, например, в техническом контроле за выполнением запрета на воспроизводство ядерного оружия. Это означало бы, что государства, способные создать его в короткие сроки, не смогут его применить в условиях эскалации конфликта.

Важная роль в контексте глобального ядерного разоружения принадлежит и психологическим аспектам ядерной политики – факторам, не поддающимся количественному измерению. По мнению некоторых американских специалистов, стратегия ядерного сдерживания не исчезнет и после полной ликвидации ядерного оружия, которая, возможно, будет проявляться в новой форме, - например, в виде способности восстанавливать ядерный арсенал в короткие сроки. По их мнению, стратегия ядерного сдерживания, основанная на «виртуальных» ядерных арсеналах, будет иметь место даже в том случае, если само ядерное оружие будет ликвидировано.<sup>44</sup> Запрет на обладание ядерным арсеналом, по мнению этих американских экспертов, не исключает возможности его воссоздания в короткие сроки, что и должно служить сдерживающим фактором для вмешательства извне. При этом страны, обладающие опытом создания ядерного оружия, будут иметь неоспоримое военно-техническое, а следовательно, и военно-стратегическое превосходство над странами, у которых подобного опыта нет.

Примечательно, что ещё в 2008 г. в совместном докладе «Национальная безопасность и ядерное оружие в XXI веке», подготовленном специалистами Министерства обороны и Министерства энергетики, указывалось на то, что «гибкая ядерная инфраструктура» позволит США в меньшей степени полагаться на их оперативно-развернутый и резервный ядерный арсенал.<sup>45</sup> При этом под «гибкой ядерной инфраструктурой» американские специалисты понимали систему действующих национальных ядерных лабораторий, а также наличие соответствующих мощностей ядерно-оружейного комплекса для быстрого воспроизводства ядерных вооружений в случае необходимости.

Дополнительным стимулом для всеобщего и полного ядерного разоружения могло бы стать скорейшее вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). Однако неоднократный отказ Сената США ратифицировать этот договор вносит существенный элемент непредсказуемости в американскую ядерную политику, что, в свою очередь, заставляет другие ядерные державы, прежде всего, государства, не подписавшие ДНЯО, формировать свою ядерную политику в условиях глобальной стратегической неопределенности. Ратификация ДВЗЯИ всеми ядерными и «пороговыми» странами (в число которых входят почти два десятка государств), добровольный отказ последних от разработки критических компонентов ядерного топливного цикла, а также помещение всех ядерных объектов «пороговых» стран под контроль и гарантии МАГАТЭ могло бы, как представляется, создать необходимые условия для поступательного движения к всеобщему и полному ядерному разоружению.

Продвижение к безъядерному миру невозможно и без построения современной, устойчивой к угрозам ядерного и ракетного распространения глобальной системы международного сотрудничества в сфере мирного использования ядерной энергетики, основанной на строгом соблюдении механизмов проверки ДНЯО. Для этого американское руководство предлагает сформировать комплекс мер по предотвращению создания критических технологий, напрямую связанных с производством ядерно-оружейных материалов, а также предоставить заинтересованным странам возможность реализации их политики по развитию гражданской ядерной энергетики.

Так, ещё в феврале 2006 г. военно-политическое руководство США выдвинуло инициативу «Глобальное партнёрство в ядерной энергетике» (The Global Nuclear Energy Partnership), закреплённую в «Стратегии национальной безопасности в сфере борьбы с оружием массового уничтожения».<sup>46</sup> Её главная цель – создание международного режима надёжного использования ядерной энергии в мирных целях путём поставок ядерного топлива заинтересованным странам и последующего возвращения отработанного материала без передачи им технологии обогащения урана. Достичь этой цели планировалось с помощью разработки и применения усовершенствованных атомных реакторов, а также новейших технологий переработки отработанного ядерного топлива.

В качестве основных критериев инициативы были названы:

- предотвращение распространения ядерных технологий (когда поставки ядерного топлива заинтересованным странам реализуются без передачи им

соответствующих технологий и компонентов);

- снижение угрозы ядерного терроризма (прежде всего за счёт создания централизованной ядерной инфраструктуры для минимизации транспортных перебросок);

- надёжность поставок ядерного топлива в мирных целях путём обеспечения надёжного доступа к ядерному топливу заинтересованных стран, добровольно отказавшихся от создания собственных мощностей по обогащению урана и переработке отработанного ядерного топлива.

Помимо целей, указанных в инициативе, ряд американских аналитиков предлагают и другие меры, способные довольно быстро привести к кратному повышению эффективности глобального режима ядерного нераспространения. Так, С. Уинер из Массачусетского технологического института и Дж. Хьюманс из Кембриджского университета предлагают, в частности, следующие меры:<sup>47</sup>

- постоянное расширение зон, свободных от ядерного оружия;
- формирование механизма обмена информацией по всем ядерным программам и запасам расщепляющихся материалов;
- проведение как односторонних, так и многосторонних сокращений ядерных вооружений;
- придание процессу контроля за всеми программами обогащения урана многостороннего характера;
- размещение всех компонентов отработанного ядерного топлива в централизованных ядерных хранилищах под международным контролем;
- снижение уровня региональной напряжённости, провоцирующей развитие ядерных программ «пороговых» стран.

Процесс глобального ядерного разоружения может столкнуться и с другой проблемой. Многосторонние и необратимые сокращения ядерных вооружений не могут идти изолированно от одновременного процесса сокращения обычных вооружений, а также химического и, в особенности, биологического оружия. Поэтому важная роль в контексте глобального ядерного разоружения должна быть отдана, как представляется, скорейшему подписанию юридически обязывающего Протокола о проверке к Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО), с тем чтобы ввести механизм контроля за её выполнением, аналогичный мерам, предусмотренным для Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КХО). Такой механизм контроля должен быть запущен на глобальном уровне, причем желательно ещё до того, как ядерные державы приступят к процессу всеобщей и полной ликвидации ядерных вооружений.

О важности этой проблемы говорит и утверждённая в ноябре 2009 г. «Национальная стратегия борьбы с биологическими угрозами».<sup>48</sup> На этом же вопросе акцентируют внимание и американские эксперты – Г. Коблентц из Корнельского университета, а также Л. Клотц и Э. Силвестер из Чикагского университета.<sup>49</sup> О значении позитивного решения указанного вопроса для процесса сокращения ядерных вооружений пишет и М. О'Хэнлон в своей книге «Скепти-

цизм по поводу ядерного разоружения».<sup>50</sup>

Совершенно очевидно, что новые соглашения в области СНВ должны разрабатываться с учётом всех факторов, определяющих стратегические взаимоотношения России и США. Будущими договорённостями должны охватываться, согласно логике, все стратегические наступательные вооружения, включая, например, крылатые ракеты большой дальности в обычном снаряжении, а также тяжёлые бомбардировщики, несмотря на их сомнительную переориентацию на выполнение неядерных задач. Также следует принимать во внимание наличие американских ядерных средств передового базирования и целый ряд других факторов. При этом должно обеспечиваться главное условие сохранения стратегической стабильности – поддержание военно-стратегического равновесия на всех этапах сокращения СНВ.

В целом, процесс глобального ядерного разоружения связан с рядом важнейших проблем в системе международной безопасности, без решения которых невозможно достичь поступательного движения к безъядерному миру.

## VI.

С начала периода холодной войны ядерное сдерживание служит стержневым фактором отношений СССР/России и США. Прямым следствием этой стратегии считается обоюдная уязвимость и высокая вероятность неотвратимого сокрушительного возмездия, исключающая возможность целенаправленного ракетно-ядерного удара. И хотя после окончания холодной войны российско-американские отношения прошли некоторую эволюцию, новые вызовы, стоящие перед международным сообществом, не дают оснований для отказа от ядерного оружия, как главного фактора сохранения безопасности.

Совершенно очевидно, что так называемый переходный период (период после окончания холодной войны) завершился. Начал формироваться новый мировой порядок, характеристики которого пока до конца не ясны, но значимая роль ядерного оружия едва ли может подвергаться сомнению. Конечно, «абсолютное» оружие оказало заметное влияние на характер холодной войны, однако ее окончание не привело к утрате ракетно-ядерным оружием своего политического и военно-стратегического значения. Размывание жесткой биполярной структуры мира снизило управляемость системы международных отношений и привело к разбалансировке государственных структур ряда стран, ответственных за принятие решений в области внешней и оборонной политики, а стремительное распространение международного терроризма вносит дополнительный осложняющий элемент. Такая ситуация глобальной стратегической неопределенности в мировой политике создает мощные стимулы для приобретения ядерных и ракетных технологий растущим числом «проблемных» государств, а возможность противодействовать распространению ОМУ снижается.

Идущие в современном мире процессы глобальной трансформации несут дополнительные риски непредсказуемого характера. Не без усилий США происходит ослабление роли различных международных институтов, в большей мере девальвируются и разрушаются базовые принципы международного пра-



ва, накапливаются элементы напряженности в системе международной безопасности в целом. При этом США все стремительнее опережают другие страны в ключевых элементах обеспечения боевых действий, необходимых для достижения победы в войнах будущего, а именно: проецирование военной силы в глобальном масштабе; комплексная разведка; использование единого координатного пространства в режиме реального времени; сопряжение различных систем боевого управления; массированное применение новейших средств поражения, оснащённых спутниковой навигацией; ведение информационного противоборства в глобальном масштабе.

В свою очередь, активное применение в конфликтах различной интенсивности неядерных дальнобойных высокотехнологичных систем вооружений, которые, возможно, смогут решать в недалёком будущем те же военно-стратегические задачи, что и ракетно-ядерное оружие, безусловно, не будет способствовать укреплению стратегической стабильности. При этом изменение глобального военного баланса в сторону усиления военной мощи одного государства может стать главным дестабилизирующим фактором мировой политики в XXI веке. Поэтому при формировании долгосрочной ядерной политики России необходимо учитывать, ставку американского руководства на проведение стратегических операций с применением неядерного дальнобойного высокотехнологичного оружия, элементы которого Соединённые Штаты отрабатывают на протяжении последних двух десятилетий. Важную роль играют также новые условия ресурсобеспеченности вооружённых сил и экономических возможностей государств в сфере военного строительства, прежде всего, в области стратегических ядерных сил, что, в свою очередь, заставляет искать новые подходы к поддержанию военно-стратегического баланса.

К факторам, оказывающим влияние на стратегическую стабильность, относятся и американские ядерные средства передового базирования, развернутые в том числе и вблизи территории России, которые дополняют стратегический ядерный арсенал США и создают реальную для Российской Федерации угрозу. В условиях глубоких сокращений ядерных вооружений их роль в военно-стратегическом балансе значительно возрастает. Поэтому без урегулирования вопроса о ядерных средствах передового базирования будущие договорённости в области СНВ, думается, вряд ли будут жизнеспособны. Между тем, в американской стратегии ядерного сдерживания важная роль отводится ныне именно тактическому ядерному оружию, способному выполнять по отношению к России функцию стратегического сдерживания.

Необходимо также учитывать, что в соответствии с доктринальными документами НАТО, в условиях конфликта американское ТЯО, базирующееся в странах Европы, практически переходит под управление военных структур Североатлантического альянса, что автоматически повышает вероятность его боевого применения. К тому же под предлогом стратегической неопределённости в развитии геополитической ситуации в мире Вашингтон настаивает на необходимости сохранить приверженность государств-членов НАТО стратегии применения ядерного оружия первыми. Такая приверженность рассматривается залогом стабильности всей структуры европейской безопасности, а отказ от неё мо-

жет привести, по мнению американского руководства, к формированию самостоятельной европейской ядерной политики с усилением в ней роли Великобритании и Франции, а также с возможным обретением Германией ядерного статуса.

Трансформация ядерной политики, проводимая военно-политическим руководством США с начала 1990-х гг., свидетельствует о том, что ядерное оружие остаётся важнейшим фактором американской военной политики, прежде всего, вследствие присущих ему технических характеристик, которыми не обладают никакие другие виды вооружений. Именно поэтому ядерным оружием стремятся обладать как ряд региональных государств, считающих, что с его помощью они решат проблемы с сопредельными странами, так и многочисленные экстремистские и террористические группировки и движения, заметно обострившие проблему ядерного терроризма.<sup>51</sup> Однако именно военные действия, ведущиеся Соединёнными Штатами в различных регионах планеты, дали сильнейший стимул к обретению ядерного оружия странами, имеющими все основания опасаться военно-стратегических планов Вашингтона, тем более, что США открыто планируют смену ряда неугодных политических режимов, объявляя их авторитарными, недемократическими и недружественными.

В итоге идущая трансформация ядерной политики остается компонентом качественной модернизации всего военного механизма США. Этот процесс, вряд ли изменится до тех пор, пока значительная часть американского военно-политического истеблишмента будет убеждена в том, что опора на ядерное оружие является необходимым условием парирования ракетно-ядерных угроз XXI века, и пока не будут предложены альтернативные действенные методы борьбы с ними. И поскольку тенденция развития формирующейся системы международных отношений имеет глобальный характер и затрагивает не только США, попытки пересмотреть собственную ядерную политику, очевидно, будут предпринимать и другие страны, как уже имеющие ядерное оружие, так и те, кто только собирается им обзавестись.

Это относится и к России, ядерная политика которой также находится под влиянием фактора стратегической неопределённости и возможности возникновения ракетно-ядерных угроз на относительно стабильных, как сейчас считается, направлениях. Более того, нынешнее политическое и военно-стратегическое доминирование США в мире, расширение НАТО на восток, применение Соединёнными Штатами военной силы в одностороннем порядке, развёртывание глобальной системы ПРО, появление американских военных баз на постсоветском пространстве – всё это объективно создаёт ту стратегическую асимметрию, с которой Россия и США рассматривают друг друга. Тем не менее, учитывая общность интересов в сфере международной безопасности, стратегическое взаимодействие в том или ином виде могло бы стать формой сосуществования двух государств в долгосрочной перспективе.

## VII.

Пока существует ядерное оружие, взаимное ядерное сдерживание остается

наиболее приемлемым вариантом стратегических отношений ядерных держав, так как реальную альтернативу ядерному сдерживанию представляет подход к ядерному оружию как к мощному и эффективному средству ведения войны, позволяющему достичь победы в вооружённом конфликте. Подобный подход подтверждается и тем, что в стратегические концепции и планы США и России включены положения в виде принципа применения при определённых условиях ядерного оружия первыми, причём как на стратегическом, так и на тактическом уровне.

Как следует из «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной 12 мая 2009 г. указом президента РФ, в будущем вероятны рецидивы односторонних силовых действий в мировой политике. Не исключена и возможность возникновения противоречий между основными субъектами международных отношений, а также возрастания угрозы распространения ОМУ, совершенствования форм противоправной деятельности в киберпространстве и в сфере высоких технологий.<sup>52</sup> К главным угрозам военной безопасности России в документе обоснованно отнесена политика «ряда ведущих зарубежных стран по достижению преобладающего превосходства в военной сфере, прежде всего, в стратегических ядерных силах, информационных и других высокотехнологичных средствах ведения вооруженной борьбы». При этом особое внимание в документе уделено «активным мероприятиям ряда ведущих стран мира по совершенствованию стратегических систем вооружений в неядерном оснащении, развёртыванию в одностороннем порядке глобальной системы ПРО, милитаризации космического пространства».

Из документа кроме того следует, что «неприемлемыми для России останутся планы продвижения военной инфраструктуры НАТО к границам Российской Федерации и попытки придания Североатлантическому альянсу глобальных функций, идущих вразрез с нормами международного права». При этом «Россия будет стремиться к выстраиванию равноправного и полноценного стратегического взаимодействия с Североатлантическим альянсом, а также к превращению Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнёрских отношений в условиях многополярного мира».

В «Военной доктрине Российской Федерации», утвержденной 5 февраля 2010 г. указом президента РФ, в свою очередь, прямо указывается, что «неурегулированными остаются многие региональные конфликты, сохраняются тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией».<sup>53</sup> «Существующая архитектура (система) международной безопасности, включая её международно-правовые механизмы, не обеспечивает равной безопасности всех государств. При этом, несмотря на снижение вероятности развязывания против Российской Федерации крупномасштабной войны с применением обычных средств поражения и ядерного оружия, на ряде направлений военные опасности Российской Федерации усиливаются», – говорится в документе.

В числе основных внешних военных угроз для России, наряду с прочими, в Доктрине были названы:

- стремление наделить силовой потенциал НАТО глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран-членов Североатлантического альянса к границам Российской Федерации;

- развёртывание (наращивание) воинских контингентов иностранных государств (групп государств) на территориях, сопредельных с Российской Федерацией и её союзниками государств, а также в прилегающих акваториях;

- создание и развёртывание систем стратегической противоракетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере, а также милитаризация космического пространства, развёртывание стратегических неядерных систем высокотехнологичного оружия;

- распространение оружия массового уничтожения, ракет и ракетных технологий, увеличение количества государств, обладающих ядерным оружием;

- нарушение отдельными государствами международных договорённостей, а также несоблюдение ранее заключённых международных договоров в области ограничения и сокращения вооружений.

С учетом сложившейся ситуации по проблематике глобального ядерного разоружения, на первое место, по нашему мнению, выходит стратегический диалог, способный укрепить взаимное доверие между ядерными державами. Актуальная и неотложная задача ныне состоит в том, чтобы повысить уровень транспарентности в военной сфере в целом, а на этой основе приступить к формированию новых стратегических отношений между ядерными державами, которые, возможно, выведут их за рамки взаимного ядерного сдерживания.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Transcript of Special Briefing on the Nuclear Posture Review. 9 Jan. 2002. – Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2002

<sup>2</sup> The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. – Washington D.C.: The White House, Dec. 2002.

<sup>3</sup> Nuclear Transformation: The New U.S. Nuclear Doctrine / Ed. by J.Wirtz and J.Larsen. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005.

<sup>4</sup> National Security Presidential Directive (NSPD) № 14: Nuclear Weapons Planning Guidance. 28 June 2002. – Washington D.C.: The White House, 2002.

<sup>5</sup> The National Defense Strategy of the USA. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Defense, March 2004; The National Military Strategy of the USA: A Strategy for Today, A Vision for Tomorrow. – Washington D.C.: The Joint Chiefs of Staff, April 2004.

<sup>6</sup> Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Doctrine for Joint Nuclear Operations / Joint Publication 3-12. 16 Dec. 2004. – Washington D.C.: The Joint Chiefs of Staff, 2004.

<sup>7</sup> The National Security Strategy of the United States of America. – Washington D.C.: The White House, Sept. 2002.

<sup>8</sup> Allen M., Gellman B. Preemptive strikes part of U.S. Strategic Doctrine // The Washington Post. 11.12.2002; Frankel G. New U.S. doctrine worries Europeans // Ibid. 30.09.2002.

<sup>9</sup> Kristensen H. The role of U.S. nuclear weapons: new doctrine falls short of Bush pledge // Arms Control Today. Sept. 2005. p. 13–19.

<sup>10</sup> Deutch J. A nuclear posture for today // Foreign Affairs. Jan./Feb. 2005. p. 49–60.

<sup>11</sup> Payne K. The nuclear posture review: setting the record straight // The Washington Quarterly. Summer 2005. p. 135–151.

<sup>12</sup> Rosenwasser J. The Bush Administration's Doctrine of Preemption (and Prevention): When, How, Where? – N.Y.: Council on Foreign Relations, 2004.

<sup>13</sup> Thomas J. Why the U.S. Army needs missiles: a new mission to save the service // Foreign Affairs. May/June 2013. p. 137–144.

<sup>14</sup> Lieber K., Press D. The nukes we need: preserving the American deterrent // Foreign Affairs. Nov./Dec. 2009. p. 39–51.

<sup>15</sup> Taubman P. The Partnership: Five Cold Warriors and Their Quest to Ban the Bomb. – N.Y.: Harper, 2012; Kissinger H., Shultz G., Nunn S., Perry W. Toward a nuclear-free world // The Nuclear Threat Initiative. 15.01.2008.

<sup>16</sup> McNamara R. Apocalypse soon // Foreign Policy. May/June 2005. p. 28–35.

<sup>17</sup> The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order / Ed. by B.Brodie. – N.Y.: Harcourt, Brace and Company, 1946; Brodie B. Strategy in the Missile Age. – Princeton: Princeton University Press, 1959; Schelling T. Strategy of Conflict. – Cambridge: Harvard University Press, 1960; Snyder G. Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security. – Princeton: Princeton University Press, 1961; Limited Strategic War / Ed. by K.Knorr and R.Thornton. – Princeton: Princeton University Press, 1962; Schelling T. Arms and Influence. – New Haven: Yale University Press, 1966; Zellen B. State of Doom: Bernard Brodie, the Bomb, and the Birth of the Bipolar World. – L.: Continuum, 2012.

<sup>18</sup> Kahn H. On Thermonuclear War. – Princeton: Princeton University Press, 1960; Kahn H. Thinking about the Unthinkable. – N.Y.: Horizon Press, 1962; Kahn H. On Escalation: Metaphors and Scenarios. – Baltimore: Penguin Books, 1968.

<sup>19</sup> Perry W., Schlesinger J. et al. America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. – Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009.

<sup>20</sup> Deterrence Operations Joint Operating Concept. Version 2.0. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Defense, Dec. 2006.

<sup>21</sup> Arkin W. Calculated ambiguity: nuclear weapons in the Gulf War // The Washington Quarterly. Autumn 1996. p.3–18.

- <sup>22</sup> Long A. Deterrence: From Cold War to Long War. – Santa Monica: RAND, 2008; Delpech T. Nuclear Deterrence in the 21st Century: Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy. – Santa Monica: RAND, 2012; Complex Deterrence: Strategy in the Global Age / Ed. by T.Paul, P.Morgan, J.Wirtz. – Chicago: The University of Chicago Press, 2009; Cimbala S. Nuclear Weapons in the Information Age. – L.: Continuum, 2012.
- <sup>23</sup> Kristensen H., Norris R. U.S. nuclear forces: 2013 // Bulletin of the Atomic Scientists. March/April 2013. p. 77–86.
- <sup>24</sup> Clapper J. Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence. – Washington D.C.: Office of the Director of National Intelligence, 2013; Collins C., Frantz D. Fallout: The True Story of the CIA's Secret War on Nuclear Trafficking. – N.Y.: Free Press, 2011.
- <sup>25</sup> Aircraft Investment Plan. Fiscal Years (FY) 2011–2040 submitted with the FY 2011 Budget. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Defense, Feb. 2010.
- <sup>26</sup> Norris R., Kristensen H. U.S. Tactical nuclear weapons in Europe: 2011 // Bulletin of the Atomic Scientists. Jan./Feb. 2011. p. 64–73; Pomper M. Potter W. Sokov N. Reducing tactical nuclear weapons in Europe // Survival. Feb./March 2010. p. 75-96.
- <sup>27</sup> Nuclear Operations. Air Force Doctrine Document 2-12. – Washington D.C.: U.S. Air Force, 2009.
- <sup>28</sup> Thränert O. NATO, missile defence and extended deterrence // Survival. Dec. 2009/Jan. 2010, p. 63–76; Morgan F. et al. Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century. – Santa Monica: RAND, 2008.
- <sup>29</sup> Tauscher E. U.S. Under Secretary of State for Arms Control and International Security / Remarks to U.S. Strategic Command Deterrence Symposium. – Omaha, 30 July 2009.
- <sup>30</sup> Cimbala S. Shield of Dreams: Missile Defense and U.S.–Russian Nuclear Strategy. – Annapolis: Naval Institute Press, 2008; Polmar N., Norris R. The U.S. Nuclear Arsenal: A History of Weapons and Delivery Systems Since 1945. – Annapolis: Naval Institute Press, 2009.
- <sup>31</sup> Pollack J. Evaluating conventional prompt global strike // Bulletin of the Atomic Scientists. Jan./Feb. 2009. p.13–20; Woolf A. Conventional Warheads for Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues for Congress / Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. Order Code RL 33067. – Washington D.C.: CRS, May 2008.
- <sup>32</sup> Sugden B. Speed Kills: Analyzing the deployment of conventional ballistic missiles // International Security. Summer 2009. p.113–146.
- <sup>33</sup> Warwick G. Fast forward: never deterred by a lack of success, Darpa redefines its hypersonics research agenda // Aviation Week and Space Technology. 8 July 2013. p. 24-25.
- <sup>34</sup> Fact Sheet: Nuclear Weapons Employment Strategy of the United States. – Washington D.C.: The White House, Office of the Press Secretary, 2013.
- <sup>35</sup> Burns R. The Missile Defense Systems of George W. Bush: A Critical Assessment. – Santa Barbara: Praeger, 2010; O'Rourke R. Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program / CRS Background and Issues for Congress. – Washington D.C.: CRS, 2011; O'Rourke R.

Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress. Report for Congress / CRS RL 32665. – Washington D.C.: CRS, 2009.

<sup>36</sup> McLeary P. U.S. to boost missile defenses, cites North Korea // Defense News. 18.03.2013. p. 3.

<sup>37</sup> Making Sense of Ballistic Missile Defense / Report by Committee on Assessment of Concepts and Systems for U.S. Boost-Phase Missile Defense in Comparison to Other Alternatives, National Research Council. – Washington D.C.: The National Academy of Sciences, 2012; Defense Science Board Task Force Report on Science and Technology Issues of Early Intercept Ballistic Missile Defense Feasibility. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Defense, Sept. 2011; Coyle P. Back to the drawing board: the need for sound science In U.S. missile defense // Arms Control Today. Jan./Feb. 2013. p. 8–14.

<sup>38</sup> Blunden M. The new problem of Arctic stability // Survival. Oct./Nov. 2009. p. 121–142.

<sup>39</sup> Missile Defense Agency Program Update, 11-MDA-6310. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Defense, August 2011.

<sup>40</sup> Pifer S., O'Hanlon M. The Opportunity: Next Steps in Reducing Nuclear Arms. – Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012.

<sup>41</sup> Drell S., Goodby J. A World Without Nuclear Weapons: End-State Issues. – Stanford: Hoover Institution Press, 2009; Global Security Engagement: A New Model for Cooperative Threat Reduction / Committee on Strengthening and Expanding the Department of Defense Cooperative Threat Reduction Program. – Washington D.C.: National Academies Press, 2009; Goodby J. At the Borderline of Armageddon: How American Presidents Managed the Atom Bomb. – Lanham: Rowman and Littlefield, 2006; Burt R., Lodal J. The next step for arms control: a nuclear control regime // Survival. Dec. 2011/Jan. 2012. p. 51–72; Reconceptualising Arms Control: Controlling the Means of Violence / Ed. by N.Cooper and D.Mutimer. – Abingdon: Routledge, 2012; Stent A. U.S.–Russia relations in the second Obama administration // Survival. Dec. 2012/Jan. 2013. p.123–138.

<sup>42</sup> Joint Understanding for the START Follow-on Treaty. – Washington D.C.: The White House, 2009.

<sup>43</sup> Quester G. Preemption, Prevention, and Proliferation. – Piscataway: Transaction Publishers, 2009; Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons / Ed. by G.Schultz, S.Drell and J.Goodby. – Stanford: Hoover Institution Press, 2008; Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation / Ed. by E.Solingen. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012; Slaying the Nuclear Dragon: Disarmament Dynamics in the Twenty-first Century / Ed. by T.Ogilvie-White and D.Santor. – Athens: The University of Georgia Press, 2012; Quinlan M. Thinking About Nuclear Weapons: Principles, Problems, Prospects. – Oxford: Oxford University Press, 2009; Arms Control and Missile Proliferation in the Middle East / Ed. by B.Kubbigh and S.Fikenscher. – Abingdon: Routledge, 2012.

<sup>44</sup> Nuclear Weapons in a Transformed World: The Challenge of Virtual Nuclear Arsenals / Ed. by M.Mazarr. – N.Y.: St Martin's Press, 1997.

<sup>45</sup> National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century. – Washington D.C.: U.S. Dep. of Energy and U.S. Department of Defense, September 2008.

<sup>46</sup> The National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. – Washington D.C.: The White House, Feb. 2006.

<sup>47</sup> Weiner S. Our Own Worst Enemy? Institutional Interests and the Proliferation of Nuclear Weapons Expertise. – Cambridge: The MIT Press, 2011; Hymans J. Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

<sup>48</sup> The National Strategy for Countering Biological Threats. – Washington D.C.: The White House U.S. National Security Council, Nov. 2009.

<sup>49</sup> Klotz L., Sylvester E. Breeding Bio Insecurity: How U.S. Biodefense is Exporting Fear, Globalizing Risk, and Making Us All Less Secure. – Chicago: The University of Chicago Press, 2009; Koblenz G. Living Weapons: Biological Warfare and International Security. – Ithaca: Cornell University Press, 2009.

<sup>50</sup> O'Hanlon M. A Skeptic's Case for Nuclear Disarmament. – Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2010.

<sup>51</sup> Allison G. Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe. – N.Y.: Owl Books, 2005.

<sup>52</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. // Российская газета. 19.05.2009.

<sup>53</sup> Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 10.02.2010.



## КОНТРОЛЬ НАД ЭКСПОРТОМ ВООРУЖЕНИЙ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

**Ключевые слова:** поставки вооружений, связь с конфликтами, транспарентность, контроль, регулирование, переговоры, Международный договор о торговле оружием, брокерство, общественные движения

### Аннотация

В статье предпринимается попытка проанализировать некоторые из новых тенденций в мировой торговле оружием. Важнейшая ее черта – резкий рост объемов экспорта. В то время процесс международного контроля не вполне адекватен новым тенденциям. Причина – резкие расхождения ведущих акторов. Задача усматривается в развитии и усовершенствовании Международного договора о торговле оружием и аналогичных проектов.

---

### I.

Начало нового столетия ознаменовалось наращиванием экспорта вооружений, прежде всего двумя его главными носителями Россией и США. По суммарному объему военных поставок за рубеж Россия вплотную приблизилась к США. В течение 5–6 лет поставки вооружений двумя крупнейшими их производителями достигли уровня 7–9 млрд. долл. ежегодно. Активизировались и все другие основные экспортеры военной техники. Если в 2002 г. (пик падения военных поставок) суммарный мировой экспорт вооружений составил 16,8 млрд. долл., то в 2004 г. он достиг отметки в 21,6, а спустя два года – 26,8 млрд. долл.<sup>1</sup> Увеличили объемы зарубежных военных поставок Германия и Великобритания. Возросло и общее число поставщиков вооружений – до 56 в 2006 г. Эта тенденция продолжала неуклонно сохраняться и к 2012 г. объем мирового ранка вооружений, по разным данным, составлял порядка 60-70 млрд. долл.

Согласно экспертным оценкам, основными регионами-потребителями остаются Ближний и Средний Восток, Северо-Восточная, а также Южная и Юго-Восточная Азия. Трудно сказать, насколько последнее двукратное увеличение годовой торговли оружием оказало воздействие на инициирование процесса ограничения военных поставок, но разрастание на этом фоне ряда вооруженных конфликтов, очевидно, способствовало активизации инициативных групп миротворцев. В рамках процесса и на площадке ООН была продолжена работа над универсальным Международным договором о торговле оружием (МДТО) в то время как Регистр ООН по вооружениям играл роль основного механизма проверки количественных и качественных параметров военных поставок зарубежным странам, даже несмотря на ряд наличествующих в нем пробелов.<sup>2</sup>

По крайней мере, три фактора оказывали самое существенное влияние на международный рынок оружия. Прежде всего - теперь уже более завуалированное и не столь конфронтационное как ранее, но, тем не менее, весьма жесткое соперничество США и России за рынки сбыта. В том же направлении действовало увеличение общего числа экспортеров военной техники, в том числе и за счет государств, пользующихся лицензиями, т.н. миноритариев, как и наращивание объемов военных поставок остальными участниками рынка в том числе и вследствие отсутствия барьеров в виде международно-признанных норм регулирования этих поставок. Парадоксально, но факт: борьба с международным терроризмом производила на данный рынок стимулирующее воздействие, поставляя повод для наращивания поставок государствам и режимам, подвергающимся угрозам со стороны терроризма и якобы подвергающимся. Чисто в географическом плане перенос международной активности в зону Тихого океана весьма часто порождал у местных государств стремление обретать новые современные виды вооружений, вследствие чего неуклонно наращивался военный бюджет Китая и соседних с ним государств.

В параллельном режиме в рамках Конференции ООН с 2001 г. продолжалась проработка вопросов ограничения поставок легкого стрелкового вооружения (ЛСО), которое было признано наиболее дестабилизирующим фактором в мировой торговле оружием. Конференция пробуксовывала не только в силу того, что на ней не удалось обозначить четкие пути ограничения поставок ЛСО, но под сомнение была поставлена сама значимость этой темы. Практически реальное обсуждение было сконцентрировано на проблеме незаконной торговли этим видом оружия, выработке понятия незаконности, на проблеме передачи боеприпасов, а также передаче оружия негосударственным структурам и формированию структур по контролю за оборотом ЛСО.<sup>3</sup>

Обзорная конференция по ЛСО, проведенная в июне 2006 г. в Нью-Йорке высветила ряд новых проблем. Как подчеркнул председательствовавший посол Шри Ланки в ООН Прасам Кариявасам, 47 из последних 49 вооруженных конфликтов поддерживались исключительно за счет контрабанды и незаконных поставок ЛСО. В ходе обсуждений была поднята проблема кочующего из одного в другой вооруженный конфликт оружия, вместе с которым кочует вооруженная преступность, наркотрафик, незаконное расхищение природных ресурсов и иные язвы современного общества. Отмечалось, что если перевести незаконный оборот ЛСО в цифры, то по своему стоимостному выражения эти поставки окажутся сопоставимы с поставками обычных видов оружия.

Хотя конференция завершилась без принятия итогового документа, в том числе касающегося продолжения обсуждений, существенное значение имела проявленная его нацеленность на решение трех взаимосвязанных проблем – незаконного производства, накопления и транспортировки ЛСО. Так, отмечалось, что в соответствии с данными обзора ООН по ЛСО от 2006 г., на Украине имеется порядка 7 млн. единиц ЛСО – явно не по потребностям ее армии и силовых структур или, иными словами по 5,9 его единиц на каждого военнослужащего этой страны. Аналогичная ситуация имела место в Чехии, где на каждого военнослужащего сокращенной по численности армии приходится по 10 стволов, в Албании по 6,7 единиц. Для сравнения в США этот показатель со-

ставил всего 1,2 единицы.<sup>4</sup> Большой резерв для уничтожения излишков ЛСО очевиден. Поэтому действующая в отношении Украины масштабная спецпрограмма Евро-Атлантического партнерства по уничтожению излишков оружия считается крупным сдвигом в этом направлении.

Позитивное влияние проведенных дискуссий на международную обстановку выразилось в том, что с момента их начала более 50 государств мира приняли законодательные акты, ужесточающие внутренний оборот ЛСО и еще более 60 государств провели мероприятия по сбору и уничтожению незаконных запасов оружия.<sup>5</sup> На региональном уровне удавалось даже добиться заключения определенных соглашений. Так, в 2006 г. 15 стран-участниц Экономического содружества государств Западной Африки (ЭКОВАС) подписали соответствующая конвенция по ЛСО, которая вступила в силу в 2009 г. Она предусматривает возможность поставок этих видов вооружений для целей обороны, безопасности, силовых структур, участия в миротворческих операциях, но поставки ЛСО по неправительственной линии должны осуществляться в объемах и с разрешения соответствующих официальных государственных структур. Конвенция также высказалась за создание национальных баз данных по поставкам ЛСО и регистра поставок, напоминающего соответствующий Регистр ООН по обычным вооружениям с ежегодной отчетностью.<sup>6</sup> Начинание ЭКОВАС представляется интересным с той точки зрения, что такого рода соглашения достижимы в принципе, хотя, однако, данный регион пока что, к счастью не представляет собой зону с серьезными межгосударственными конфликтами.

Что же касается предоставления точной информации в Регистр ООН, то, как выяснилось, основной проблемой заполнения государствами соответствующих документов отчетности явилось то, что различные ведомства отвечают за вопросы поставок или приобретение оружия, для составления информационных отчетов иногда требуется межведомственное взаимодействие и, следовательно, дополнительное время.

## II.

Опыт новейшего времени еще раз подтвердил, что ограничение военного экспорта практически невозможно без организации контроля - точного учета и регистрации всех военных поставок. При этом практика, в том числе и касающаяся Регистра такова, что нередко наблюдаются расхождения в данных, представленных отдельно поставщиком и получателем оружия как в количественном, так и в стоимостном его выражении, что обусловлено даже не столько разницей в методологии исчисления, сколько иными подчас субъективными политическими и военными соображениями. Поэтому задача составления полной и достоверной картины поставок оружия остается в целом не решенной. Учет поставляемой военной техники и вооружения должен иметь международный, наднациональный характер на основе международно признанных понятий и дефиниций. Достаточно сказать, что до сих пор не существует общепризнанного всеми субъектами международных отношений такого важного базового понятия как «торговля оружием», не говоря уже о других терминах, имеющих к нему отношение. Учет не может быть ни полным, ни достоверным, если ин-

формация о поставках поступает не от всех, а только от части объектов мирового рынка оружия, тем более, если между ними существуют разночтения в сфере понятийного аппарата.

В современных условиях наибольшим авторитетом и доверием в сфере торговли оружием пользуется добываемая из открытых источников информация Стокгольмского международного института мира (СИПРИ), распространяемая с 1950 г. в его ежегодниках «Вооружение, разоружение и международная безопасность».<sup>7</sup> Она касается поставщиков и покупателей основных видов традиционного оружия, вопросов транспарентности военных поставок, исследования трендов этих поставок и возникающих в связи с ними дестабилизирующих факторов, производства оружия по лицензиям. В силу сложности получения открытой информации данные СИПРИ не охватывают ЛСО, средства военного транспорта, артиллерийские системы калибром ниже 100-мм, поставки боеприпасов и военного снаряжения, предоставление сервисных услуг. В каком-то смысле деятельность СИПРИ дополняет Норвежская инициатива по ЛСО,<sup>8</sup> собирающая информацию также по поставкам боеприпасов и военного снаряжения и опирающаяся на данные соответствующих таможенных служб, поступающие в подразделение статистики ООН.

Для современного этапа характерно появление чаще международных и реже национальных групп инициаторов движения в пользу ограничения военных поставок и контроля над действующими законодательными ограничениями, которые считают контроль естественной формой своей деятельности. Среди лиц, участвующих в движении – крупные государственные и общественные деятели, парламентарии и видные активисты. Так, в 1996 г. группа лауреатов Нобелевской премии в лице президента Коста Рики О.Ариаса, Далай Ламы и президента Польши Л.Валенсы, при поддержке ряда неправительственных организаций выступила с инициативой не допустить поставки оружия т.н. недемократическим режимам и в «горячие точки» как способа прекращения войн на планете. Эта кампания с разной степенью успеха прошла по странам мира и, наконец, докатилась до трибуны ООН, где О.Ариас распространил подготовленный двенадцатью лауреатами Нобелевской премии Международный кодекс поведения при поставках оружия. Кодекс подразумевал все виды обычных вооружений, включая боеприпасы, военные технологии и технологии двойного применения, а также военное образование и специальную подготовку. В документе подчеркивалось «Правительствам, которые систематически нарушают международно признанные права человека путем пыток или произвольных наказаний будет отказано в военном обучении. Страны, которые совершают акты геноцида, не смогут купить боеприпасы. Правительства, участвующие в агрессии против других стран или народов, не смогут купить ракет. Государствам, которые поддерживают терроризм, не позволят приобрести оружие. Также все страны будут обязаны сообщать о своих военных закупках в ООН. Кодекс поведения, бесспорно, укрепит глобальный мир и безопасность и защитит права человека».<sup>9</sup>

Одно из правил, предложенных лауреатами Нобелевской премии гласило: поставка оружия государству может осуществляться только при том условии, если военные расходы этой страны не превышают сумму расходов на медици-

ну и образование. По замыслу авторов инициативы, правительства, которые обращаются за оружием к странам-производителям, должны соответствовать ряду стандартов: быть избранными в результате свободных и честных выборов; не запрещать свободное выражение политических взглядов; практиковать гражданский контроль над вооруженными силами; не находиться в состоянии гражданской войны и не участвовать в международном конфликте; не предпринимать действий, которые подрывали бы региональную стабильность. Импорт военных технологий нового уровня, которые могут стать началом расточительной гонки вооружений, тоже возбранялся.

Общественный контроль за военными поставками осуществлялся неравномерно. Чаще всего в роли таких наблюдателей фигурировали отдельные парламентарии, парламентские группы. Среди организаций, проводивших мониторинг за военными поставками с 2000 г., особенно в рамках накладываемых ООН эмбарго, назывались «Амнести Интернэшнл», «Глобал Витнесс», «Хьюман Райтс Вотч», «Интернэшнл Алерт», «Интернэшнл Крайсиз Групп» и некоторые другие.<sup>10</sup> Перспективой могло бы быть упорядочение работы международных контролеров и наделение их соответствующими полномочиями со стороны ООН.

### III.

В классическом фильме Акиро Куросавы «Расемон» судья вызывает последовательно насильника, жертву преступления и свидетелей, и каждый из них рисует совершенно отличную от других картину происшествия. В чем-то схожая разноголосица обнаружилась и в подходах различных государств мира к процессу подготовки МДТО. Каждый подчеркивал значение одного, близкого ему аспекта проблемы, и был склонен с меньшим вниманием оценивать иные аспекты, не представляющие для него особой значимости. При этом практически ни у кого не вызывала сомнений сама необходимость подписания и утверждения на мировом форуме такого рода документа.

Как обычно, приводилась убийственная специфическая статистика. Так, отмечалось, что ежегодно в мире от вооруженного насилия гибнет 740 тыс. человек, причем 500 тыс. из них погибают, не участвуя в вооруженных конфликтах. При этом на одного убитого приходится 10 раненых. Количество производителей вооружений в мире в последние годы стремительно растет. Если в 1980 году легкое и стрелковое оружие производили около 200 компаний, то к 2012 году их число достигло 600. В мире сегодня насчитывается 875 млн. единиц стрелкового оружия. Как минимум 95 стран мира ежегодно производят 8 млн. стволов и 12 млрд. патронов, то есть почти по два патрона на одного жителя планеты.<sup>11</sup>

Подвижки в разработке Договора обозначились в 2009 г., когда группа правительственных экспертов собрала воедино поступавшие предложения. Затем работа над текстом и предложениями перешла к группе экспертов открытого состава, в деятельности которой могли участвовать представители всех заинтересованных государств. Эта группа практически заново выполнила ту же самую работу, создав еще более громоздкий документ. В результате председа-

тельствующий на конференции по МДТО посол Р.Моритан распространил собственный проект Договора, который сочли более удачным. Предлагалось, в частности, создать национальные контактные центры по военным поставкам, придать Договору юридически обязывающий характер. Вместе с тем настойчивые предложения некоторых сторон ввести в его текст достаточно аморфный принцип соблюдения прав человека при поставках оружия, нивелировали работу. Эксперты высказывали сомнения в том плане, что некоторые страны не пожелают добровольно взять на себя столь чувствительные обязательства, особенно те, которые уже стоят в зоне риска санкций. В силу этого у МДТО не было недостатка в тайных и явных противниках, как подытожил ситуацию российский эксперт В.Козюлин.<sup>12</sup>

В июле 2012 г. под эгидой ООН состоялся очередной раунд переговоров по выработке текста Договора. На этот раз активность проявила американская сторона. «Мы стремимся к договору, который устанавливает высокие международные стандарты контроля за поставками оружия на уровне нынешней международной практики, - заявил, помощник госсекретаря США по вопросам международной безопасности и нераспространения Т.Кантримен, на открытии Конференции. Основную пользу от введения таких стандартов составит, по мнению американского дипломата, сокращение незаконного оборота оружия. Все международное сообщество страдает от незаконного оборота, который вооружает репрессивные режимы, преступные синдикаты, группировки мятежников и террористические организации и ослабляет легитимные правительства и верховенство закона. Поэтому, указал оратор международное сообщество «должно создать дополнительные барьеры для незаконных и безответственных международных поставок оружия тем, кто игнорирует даже самые фундаментальные нормы приличия и цивилизации».<sup>13</sup>

В поддержку своей позиции сторонники заключения МДТО напомнили, что неконтролируемые поставки оружия оборачиваются выгодой для вооруженных конфликтов, позволяя им длиться очень долго. А, по мнению директора Ассоциации по контролю над оружием Дж.Абрамсона, вообще «абсурдно то, что в настоящее время существуют мировые правила по торговле фруктами и даже костями динозавров, но нет правил, которые бы регламентировали торговлю оружием и танками».<sup>14</sup> Генсек ООН Пан Ги Мун в свою очередь возмущен тем обстоятельством, что до их пор оружие остается единственным товаром, на перемещение которого в мире еще не завели согласованных правил, когда каждое государство самостоятельно определяет порядок импорта и экспорта.<sup>15</sup>

Среди участников Конференции выявился ряд активных сторонников Договора даже в его наиболее радикальном варианте ими оказались Кения, Ю.Судан, Танзания, Гана, Нигерия, Замбия, Тринидад и Тобаго, Коста-Рика, Мексика, Уругвай, Австралия, Н.Зеландия, Бангладеш, Австрия, Дания, Голландия и Норвегия. Среди «умеренных сторонников» фигурировали ЮАР, Ямайка, Аргентина, Бразилия, Канада, США, Индонезия, Япония, Филиппины, Франция, Германия, Великобритания, Испания, Швеция и Швейцария. Группу «пассивных сторонников» составили Демократическая Республика Конго, Сьерра-Леоне, Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы острова, Камбоджа, Италия, Иордания. Были и «государства-скептики» – Алжир, Египет, Китай, Индия,

Венесуэла, Иран, Пакистан, Куба и Сирия. К последним часто причислялась и Россия. Но большинство государств составили т.н. болото и, по мнению российского эксперта, либо еще не определились, либо предпочли скрывать свои взгляды.<sup>16</sup>

Тема ограничения военных поставок не вызвала особого энтузиазма среди российских как экспертов, так и практиков, видимо, в силу, прежде всего, опасений за рынки сбыта, ограничений по гуманитарным соображениям. Внимание переговорщиков на Конференции сосредотачивалось на предотвращении незаконной торговли оружием в зонах военных действий, и принятии жестких мер в отношении дилеров, действующих на границах преступных дилеров. Дух Сирии так или иначе витал над залом заседаний, а гражданская война в этой стране обострила ситуацию. Представители ряда западных стран занимали двусмысленную позицию поскольку, с одной стороны, хотели, чтобы Россия однозначно объявила о прекращении военных поставок режиму Б.Асада, а с другой – сделать *де юре* возможными такие поставки мятежникам. Постановка вопроса о соблюдении прав человека как отправной точки для дачи «зеленого света» на поставки оружия в ту или иную страну стала и на этот раз главным камнем преткновения.

Российская сторона предложила, чтобы договор не ограничивал легальную торговлю оружием, а был сконцентрирован на борьбе с нелегальной торговлей. Также российские переговорщики внесли ряд предложений, повышающих, по их мнению, международные стандарты в сфере контроля за международным оборотом вооружений:

- введение госмонополии на экспорт и импорт вооружений – продавать оружие только правительствам и правительственным агентствам;
- ужесточение лицензирования и контроля за брокерской деятельностью со стороны государства;
- запрет на реэкспорт вооружений без согласия первоначального экспортера оружия;
- запрет на производство продукции военного назначения без лицензии или по просроченным лицензиям;
- принятие мер по контролю за конечным пользователем.<sup>17</sup>

При этом российская сторона сочла юридически обязательный характер договора преждевременным, а потому и для данного момента не продуктивным.

Сторонники контроля над оружием изложили то, что они хотят видеть в договоре. По их мнению, все страны должны требовать установления правил для продажи и передачи всех видов оружия и боеприпасов, используемых при достижении военной и внутренней безопасности, начиная от бронетехники, ракет и самолетов и заканчивая стрелковым оружием. Правительства должны также потребовать провести оценку риска, прежде чем разрешать продажу оружия, обнародовать все поставки и отслеживать использование вооружений. Торговля оружием без разрешения должна расцениваться как преступление. Они взяли на вооружение принципы, обозначенные в 2005 г. тогдашним британским министром иностранных дел Дж.Стро, а именно: юридическая обязательность договора, охват им всего спектра обычных вооружений, МДТО – отдельная са-

мостоятельная инициатива, базирующаяся на опыте предыдущих договоренностей, но не связанная с ними; базирование договора на четких принципах определения тех случаев, когда экспорт будет считаться неприемлемым; создание эффективного механизма применения и контроля за исполнением договора; определение наказаний в отношении нарушителей договора; объединение в рамках МДТО широкого круга участников, включая ведущих мировых экспортеров вооружений.<sup>18</sup>

Один из важнейших вопросов – должен ли касаться договор уже заключенных контрактов и соглашений на поставки вооружений или же только заключаемых? Так, индийская сторона высказалась против того, чтобы вырабатываемый документ приостанавливал действия существующих соглашений. Солидарность выразили также Сирия и Иран. Россия склонялась к поддержке этой позиции, вызвавшей критику со стороны Великобритании. Тем не менее, в ходе обсуждения возобладало мнение, что без учета позиций по крайней мере двух крупнейших мировых производителей и поставщиков оружия – США и России разговор о МДТО может быть чисто гипотетическим.

На фоне дискуссий произошли изменения в позиции США, что связывают с переизбранием Б.Обамы на второй президентский срок и его меньшей зависимости от влияния со стороны Национальной стрелковой ассоциации (НСА). В феврале 2013 г. Вашингтон предупредил, что не поддержит более мягкую версию договора и будет защищать право граждан на ношение оружия внутри стран.

Некоторые из поставщиков оружия пытались по ряду категорий ослабить договор. Например, США, Китай, Сирия и Египет настаивали на исключении из списка боеприпасы. Ряд государств предпочитали ограничение торговли оружием семью категориями вооружений, обозначенных в Регистре обычных вооружений ООН. Другие предлагали добавить ЛСО, третьи – сделать перечень максимально широким с включением боеприпасов и технологий, а также оборудования для сил безопасности и полиции. Настойчивое протаскивание в текст Договора проблемы прав человека, равно как и проблема формирования механизма контроля за исполнением договора и правил наказания нарушителей еще больше запутывали ситуацию.

Завершившаяся осенью 2012 г. в Нью-Йорке Конференция по ЛСО констатировала, что большинство современных вооруженных конфликтов подпитываются незаконными поставками именно легкого и стрелкового вооружения. Очевидно, на такого рода основании ЛСО было включено в повестку дня основных переговоров по МДТО.

#### IV.

Генеральная Ассамблея ООН большинством голосов приняла Международный договор о торговле оружием. Это первое подобное соглашение в истории, вводящее общие стандарты для сделок с вооружениями – от стрелкового оружия до боевых кораблей, и направленное на предотвращение незаконного оборота оружия в мире. Документ был подписан более чем 60 странами.



Базовыми принципами МДТО стали нетъемлемое право всех государств на индивидуальную или коллективную самооборону; разрешение международных споров мирными средствами; воздержание от применения или угрозы применения силы против территориальной целостности и политической независимости любого государства; невмешательство в дела, входящие в компетенцию любого государства; ответственность всех государств за регулирование международной торговли обычными вооружениями и предотвращение их перенаправление; уважение законного стремления государств приобретать обычные вооружения для осуществления своего права на самооборону и для операций по поддержанию мира; осуществление данного договора последовательным, объективным и недискриминационным способом.<sup>19</sup>

Объектом Договора признается установление как можно более высоких стандартов для регулирования международной торговли обычными вооружениями, предотвращение и искоренение незаконной торговли обычными вооружениями и их перенаправление. Среди целей названо поощрение сотрудничества, транспарентности и ответственного поведения государств-участников. Договор касается танков, бронемашин, артиллерии большого калибра, боевых самолетов, вертолетов, кораблей, ракет и ПУ, а также ЛСО. Каждое государство создает и использует национальную систему контроля для регулирования экспорта боеприпасов, запчастей и компонентов. Каждое государство предоставляет Секретариату свой национальный контрольный список вооружений, общедоступный для других государств-участников. Государство назначает ответственные государственные органы для контроля и регулирования передачи вооружений, один или более национальных контактных центров.<sup>20</sup>

Ст.6 Договора касается запретов. Согласно ее тексту государство-участник не дает разрешения на поставку вооружений, если такая передача нарушает обязанности СБ ООН в части эмбарго, если она не совместима с заключенными международными соглашениями, участником которых оно является, если эти вооружения будут использоваться для совершения актов геноцида, преступлений против человечности, нападений на гражданские объекты или гражданских лиц, военных преступлений. Осуществляющее экспорт государство оценивает, насколько поставляемые вооружения будут способствовать миру и безопасности, использоваться против нарушения прав человека, против определяемых международными конвенциями преступлений; государство-экспортер определяет эвентуальные риски, сообщает об этом государству-импортеру, государствам-транзитерам и в соответствующие контрольные органы. Если ему предоставят дополнительную информацию, то оно проводит переоценку разрешения. Государство-импортер, в свою очередь, обязано проинформировать экспортера относительно конечного использования вооружения и конечного пользователя и может получать информацию о любых разрешениях на экспорт. Специальное внимание уделено брокерской деятельности, которая регулируется государством в рамках его юрисдикции. Государству-экспортеру вменяется предотвращать перенаправление вооружений и требовать соответствующих проверок, а в случае выявления перенаправлений, оно принимает меры в соответствии с его национальными законами и международным правом.<sup>21</sup>

Вменяемый государствам-экспортерам и импортерам учет касался не только спецификации военной техники, но и вопросов ее транзита, а также изменений в национальном законодательстве относительно экспорта/импорта вооружений. Каждое государство к 31 мая должно предоставить в секретариат ООН доклад с отчетом за предыдущий календарный год. Договор рекомендовал государствам-участникам сотрудничать друг с другом и консультироваться по вопросам, представляющим взаимный интерес особенно в сферах незаконной деятельности, незаконным субъектам и недопущения перенаправления военной техники. Это сотрудничество касается расследований, судебного преследования в связи с нарушением национальных мер. Всякое государство в праве запрашивать и получать помощь, в частности через ООН, региональные, субрегиональные и национальные организации. В этих целях предусматривается создание добровольного целевого фонда. Договор предусматривает проведение регулярных конференций по МДТО в плане его осуществления, придания ему универсального характера, внесения поправок, уточнения толкований. Для текущей работы учреждается секретариат, который получает, делает доступными и распространяет доклады, проводит конференции и т.д. Другие его положения касаются разрешения споров, арбитража, внесения поправок.<sup>22</sup>

Сложность предварительных согласований сказалась на процедуре принятия МДТО. Он открылся для подписания с 3 июня 2013 г. до его вступления в силу, подлежит ратификации, принятию или утверждению каждым государством-подписантом, но впоследствии будет открыт для принятия любым государством. Договор вступает в силу на 90-й день с момента сдачи на хранение 50-го документа или 50-м государством документа о ратификации. Для каждого государства он вступает в силу через 90 дней после сдачи им документа о ратификации или утверждении. В договоре содержится явная уступка экспортерам вооружений: они могут заявить о том, что будут на временной основе выполнять ст.5 и 6 данного договора, касающиеся запретов и своих оценок военных поставок.

Несомненно, что судьба МДТО будет определяться действиями основных игроков мирового рынка оружия. А их отношение к нему неоднозначно. Так, директор департамента МИД РФ по вопросам безопасности и разоружения М.Ульянова пояснил, что Россия пока не решила, стоит ли присоединяться к соглашению. По мнению дипломата, документ «слабоват», в частности, потому что в нем недостаточно четко прописаны положения, способные помешать перенаправлению оружия из легального в нелегальный оборот. Кроме того, договор ограничивает легальную продажу оружия проблемным режимам, но не препятствует поставкам «негосударственным субъектам», то есть вооруженной оппозиции. Российская сторона указала также, что некоторые положения Договора могут быть неоднозначно истолкованы и использованы отдельными странами в узкокорыстных политических целях.

Госсекретарь США Дж.Керри заверил, что Вашингтон подпишет Международный договор о торговле оружием «как только будет удовлетворительно завершен процесс выверки официальных переводов» данного документа. Вместе с тем проблемы могут возникнуть на этапе ратификации Международного договора о торговле оружием — многие сенаторы и конгрессмены уже заявили о

том, что документ «представляет существенную угрозу национальной безопасности, внешней политике и экономическим интересам США», а также посягает с их точки зрения, на «конституционные права американских граждан и суверенитет США».<sup>23</sup>

Вопросы российской стороны вызывает и работа механизмов соблюдения и контроля МДТО, сопоставления получаемой информации и проведения исследований, недостаточно четкая проработка вопроса о праве т.н. проблемных государств приобретать оружие для законной самообороны.

## V.

Не все российские эксперты считают, что Договор в нынешнем его виде противоречит интересам России. В чем-то он затрагивает эти интересы, поскольку ряд российских поставок в принципе могут быть признаны незаконными. Однако, эти сделки на самом деле маргинальны (несколько десятков млн. долл.) для российского военного экспорта, превышающего в годовом исчислении 6 млрд. долл. Этот небольшой ущерб компенсирует рост репутации России на международной арене.<sup>24</sup> По мнению российского эксперта С.Денисенцева, в случае одобрения российской стороной текста Договора потери российского оружейного экспорта скорее всего будут незначительными.

Из африканского фольклора вспоминается такая нетипичная картина, когда «мыши начинают править львами». Визуально нечто подобное наблюдается и в ситуации с МДТО, когда глобальное число миноритарных производителей и покупателей оружия пытается определять правила его экспорта/импорта. Неучастие в нем глобальных производителей, таких ключевых игроков мирового рынка оружия как США (крупнейший мировой производитель и крупнейший экспортер), Россия (второй по значению производитель и экспортер), Китай (крупнейший мировой импортер, один из ведущих экспортеров) низводит МДТО до уровня «благих пожеланий». Костюм пока находится в стадии перманентной примерки.

Интересно, что в рядах воздержавшихся оказалась как минимум и половина крупнейших импортеров вооружений - Египет, Израиль, Индия, Ирак, Иран, Йемен, Китай, Кувейт, Ливия, ОАЭ, Оман, Пакистан и Саудовская Аравия. Хотя организаторы и идеологи МДТО постарались максимально отразить в документе интересы США, введя в его текст такой универсальный для них инструмент как права человека,<sup>25</sup> в Вашингтоне вовсе не спешат связывать себя никакими международными обязательствами – ситуация в чем-то напоминающая подход США к Договору об энергетической хартии, ими проигнорированного.

В то же время было бы неверным называть ситуацию с МДТО полностью провальной. Во-первых, правила торговли смертоносным оружием все-таки необходимы всем, а высокомерное отношение ведущих мировых производителей к воле и чаяниям масс чревато недооценками ситуации. Во-вторых, в основу текста Договора заложен принцип его совершенствования. В-третьих, именно площадка Конференции в ближайшей перспективе останется тем местом, где можно будет в интересах упрочения мира и безопасности, преодоления

конфликтности и терроризма, конкретно и адресно обсуждать все вопросы, связанные как с поставками оружия, так и сопутствующими им проблемами.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Ежегодник СИПРИ 2007. Вооружения, разоружение и международная безопасность. Русское издание. М.: ИМЭМО РАН, 2007, с.456.

<sup>2</sup> Основные пробелы с декларированием военных поставок наблюдались в традиционно неспокойных регионах, например, Ближнего и Среднего Востока, к тому же имело место расхождение в данных со стороны поставщиков и получателей. Не удавалось решить вопросы относительно расширения числа категорий декларируемого вооружения и включения в список вспомогательных систем и т.д.

<sup>3</sup> Ежегодник СИПРИ 2007. Ук. соч. с. 462.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Krastev N. UN conference targets small arms trafficking // Radio Free Europe / Radio Liberty (RFE/RL). 27.11.2013.

<sup>6</sup> Holtom P., Bromley M. Implementing an Arms Trade Treaty. Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms/ SIPRI Policy Paper No.28. – Stockholm, July 2011, p.19.

<sup>7</sup> <<http://www.sipri.org/database/armstransfers>>.

<sup>8</sup> <<http://www.smallarmssurvey.org>>.

<sup>9</sup> Козюлин В. ООН: новый договор о торговле оружием // Независимое военное обозрение. 08.06.2007.

<sup>10</sup> Holtom P., Bromley M. Op.cit. p.29.

<sup>11</sup> Козюлин В.Б. ООН берет оружие на мушку. 02.07.2012. <<http://nationalsafety.ru/n71425>>.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2012/07/201207128899.html#ixzz2PL2zlhzw>>.

<sup>14</sup> Взгляд, 3 июля 2012 г.

<sup>15</sup> В Нью-Йорке открылась конференция ООН по торговле оружием // Голос России. 18.03.2013.

<sup>16</sup> Цирюлик Д. ООН возьмет оружие под контроль: российский военный экспорт пострадает незначительно // Независимая газета. 29.03.2013.

---

<sup>17</sup> Козюлин В.Б. ООН берет оружие на мушку. 02.07.2012.  
<<http://nationalsafety.ru/n71425>>.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> <[http://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch\\_XXVI\\_08.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch_XXVI_08.pdf)>.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Тарасенко П. Торговлю оружием ограничили без России, США и Китая // Коммерсант.ru. 04.06.2013.

<sup>24</sup> Козюлин В. ООН: новый договор о торговле оружием. Ук. соч.

<sup>25</sup> Если учесть, что под эту статью подпадает или может подпадать порядка 150 государств мира, за исключением ряда европейских нейтральных и союзных США стран, а правила игры в этой области будут определяться отнюдь не «Хьюман райт Уотч», а в Вашингтоне, то для Соединенных Штатов здесь открывается широкое поле деятельности.

## К ЭКОНОМИИ НА ВОЕННЫХ ПРИГОТОВЛЕНИЯХ: БРИТАНСКИЙ ФЕНОМЕН

**Ключевые слова:** Великобритания, министерство обороны, военные расходы, оборонный бюджет, военные проекты, вооружения и военная техника, экономия средств, сокращение расходов, оборонно-промышленный комплекс, закупки ВВТ, военные операции.

### Аннотация

Международный финансово-экономический кризис серьезно затронул экономику Великобритании. Коалиционное правительство Д.Кэмерона столкнулось с необходимостью сократить бюджетные расходы, в том числе и на военные нужды. Предполагаются серьезные сокращения личного состава вооруженных сил, урезание или прекращение ряда крупных военных программ. Британское правительство предполагает увеличение военных расходов после 2015 г. и реализацию амбициозной программы оснащения вооруженных сил до 2021 г. Однако есть основания полагать, что эти планы не будут реализованы.

---

### I.

Международный финансово-экономический кризис в первом десятилетии XXI в. стал мощным потрясением для мировой экономики. Некоторые европейские страны столкнулись с необходимостью урезать бюджетные расходы, в том числе и на военные нужды. Новое, коалиционное правительство консерваторов и либеральных демократов, пришедшее к власти в Великобритании в мае 2010 г. получило тяжелое наследие от своих предшественников – лейбористов. Дефицит бюджета к июню 2010 г. составил 155 млрд. ф.ст. или около 10% от ВВП, а чистый государственный долг в ноябре 2009 г. достиг 60% от ВВП.<sup>1</sup> Коалиционное правительство приняло решение сокращать до 2015 г. государственные расходы на 30 млрд. ф.ст. ежегодно. Это привело к разработке планов по оптимизации финансирования министерств и ведомств на среднесрочную и даже долгосрочную перспективу. Планы сокращения расходов не обошли и министерство обороны Великобритании.

В октябре 2010 г. вышло несколько новых программных документов правительства Великобритании: «Обзор расходов», «Стратегия национальной безопасности» и «Стратегический обзор обороны и безопасности» (СООБ). В предисловии к «Стратегическому обзору обороны и безопасности Великобритании» 2010 г., подписанном премьер-министром Дэвидом Кэмероном и его заместителем Ником Клеггом, было заявлено, что Великобритания всегда имела глобальные обязательства и глобальные амбиции и намерена сохранить их в предстоящее десятилетие. Но, необходимо более осмысленно, координировано и с большим стратегическим видением

обеспечивать национальную безопасность и отстаивать национальные интересы.<sup>2</sup>

Как заявлено в документе, правительству досталось тяжелое наследие в экономике и оно вынуждено принимать трудные решения для ее восстановления. Национальная безопасность зависит от состояния экономики и наоборот. Поэтому сбалансированность военных расходов является важной частью мер как по уменьшению дефицита бюджета, так и по обеспечению безопасности страны.

В оборонном бюджете в следующие десять лет разница между ожидаемыми военными расходами и доступными МО финансовыми ресурсами составит сумму в 38 млрд. ф.ст. Вопросы национальной безопасности имеют приоритет для правительства Соединенного Королевства, из-за чего бюджет министерства обороны (МО) будет сокращен в меньшей степени, чем бюджеты многих других министерств. Представляя СООБ парламенту, премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон объявил о планируемом сокращении военных расходов к 2014-15 фин. г. на 8%.<sup>3</sup>

Вместе с тем Великобритания намерена строго придерживаться стандартов НАТО по военным расходам, т.е. их доля в ВВП будет составлять не менее 2%. Оборонный бюджет Соединенного Королевства останется четвертым по величине в мире. Произойдет поэтапное уменьшение военных расходов Соединенного Королевства к 2014/15 финансовому году до 32,7 млрд. ф.ст. (см. таблицу 1). Таким образом, в настоящее время в Великобритании наметилась тенденция к снижению военных расходов в ближнесрочной перспективе.

Намечено несколько основных направлений сокращения военных расходов. В первую очередь, это сокращение численности военнослужащих и гражданского персонала МО. К 2020 г. общая численность сухопутных войск Великобритании должна сократиться на 20 тыс. чел. (до 82 тыс. чел.), BBC на 6,5 тыс. чел. (до 31,5 тыс. чел.), ВМС на 6 тыс. чел. (до 29 тыс. чел.). Таким образом, сухопутные войска, BBC и ВМС Соединенного Королевства к 2020 г. будут сокращены на 32,5 тыс. чел. или на 18,6%. Гражданский персонал МО планируется сократить с 85 тыс. чел. до 53 тыс. чел. (на 38%).<sup>4</sup>

**Таблица 1. Военные расходы Великобритании в 2006-2014 гг.  
(млрд. ф.ст.)**

| Годы    | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Расходы | 31,4 | 33,5 | 36,4 | 37,4 | 39,4 | 38   | 34,4 | 33,8 | 32,7 | 32,6 |

Источники: Defence Analytical Services and Advice. UK Defence Statistics Factsheet 2011 Edition. 28 Nov. 2011. p. 1; Ministry of Defence: Equipment Plan 2012 to 2022. National Audit Office. HC 886 Session 2012-13, Jan. 2013. p. 7; HM Treasury. Spending Round 2013. Cm 8639. – L.: The Stationery Office, June 2013.

В соответствии с планами, к 2015 г. из Германии планируется вывести 70% личного состава. К концу 2016 г. в Германии останется 4,4 тыс. чел., завершение их возвращения в Великобританию планируется в 2019 году.

## II.

Важным направлением экономии средств являлись также отмена или урезание целого ряда крупных военных проектов. В ВМС предполагается сократить число эсминцев с восьми до шести ед., число фрегатов с 17-ти до 13-ти ед., число минно-тральных кораблей с 16 до 14 ед. Принято решение построить и ввести в состав флота два авианосца нового поколения – «Королева Елизавета» и «Принц Уэльский». Авианосец предыдущего поколения, «Арк Рояль», был списан досрочно (в декабре 2010-го года, а не в 2016-м году, как планировалось). Был списан и один транспортно-десантный корабль типа «Бэй» (в апреле 2011 г.).<sup>5</sup> Также было принято решение, что до 2014 г., пока проходит ремонт и переоборудование десантный вертолетоносец «Оушен», авианосец «Илластриес» будет использоваться в качестве вертолетоносца. После 2014 г., когда «Оушен» вернется в состав боевых сил флота, «Илластриес» будет списан.<sup>6</sup> В результате Великобритания в настоящее время лишилась авианосцев. Поскольку Великобритания не будет иметь авианосцев как минимум до 2018 г., был досрочно списан (в 2011 г.) весь парк палубных самолетов «Харриер».

В сухопутных войсках решено сократить количество развернутых многоцелевых бригад на одну (остается пять многоцелевых бригад). Принято решение сократить количество 155-мм самоходных артиллерийских орудий (CAV) AS90 на 35%, а количество танков «Челленджер-2» на 40%.<sup>7</sup>

В BBC решено было отменить закупки морского самолета-разведчика «Нимрод» MRA.4, снять с вооружения в 2013 году военно-транспортные самолеты VC.10 и «Тристар», которые также являются и самолетами-заправщиками и заменить на более современный самолет A330MRTT, способный решать те же задачи. Решено было вывести из состава BBC самолеты радиолокационной разведки «Сентинел» R.1 (поставленные на вооружение всего несколько лет назад) в связи с тем, что их служба в Афганистане более не востребована. В дальнейшем планируется снять с вооружения к 2022 году (на 10 лет ранее запланированного) транспортные самолеты C-130 и заменить на более эффективные A400M.<sup>8</sup>

Прекращение программы создания и закупок самолета базовой патрульной авиации «Нимрод» MRA.4 и отсутствие авианосцев существенно ограничит возможности Соединенного Королевства по проецированию силы на море. Но военное ведомство вынуждено смириться с отсутствием ряда средств проецирования силы ради сохранения возможности выделения ресурсов на военные проекты в будущем.

Режим экономии коснулся даже такой «священной» программы как модернизация СЯС. Был проведен специальный анализ возможной экономии средств при строительстве и обслуживании перспективных подводных лодок и связанной с ними инфраструктуры. В результате, по оценке правительства, в



течение 10 следующих лет оно может затратить на программу на 3,2 млрд. ф.ст. меньше запланированного. Из них 1,2 млрд. составила бы чистая экономия средств, а 2 млрд. ф.ст. были бы затрачены уже после этого 10-летнего периода и часть из этой суммы была бы сэкономлена уже в рамках реализации новых этапов программы.<sup>9</sup>

Еще одним направлением экономии средств является реализация части высвобождаемого имущества МО и организация серии аукционов по продаже объектов недвижимости и земельных участков, находящихся на балансе оборонного ведомства. Это позволит экономить до 2014-15 фин.г. 350 млн. ф.ст. ежегодно. Также предполагается и реализация избыточных телекоммуникационных и корпоративных активов МО, которая позволит выручить до 500 млн. ф.ст.<sup>10</sup>

Аудиторские проверки МО выявили недостатки системы закупок ВВТ, главным из которых является постоянный пересмотр уже заключенных контрактов в сторону увеличения их стоимости. Поэтому проводится совершенствование существующего порядка взаимодействия военного ведомства с оборонно-промышленным комплексом (ОПК). В действующее законодательство вносятся поправки, направленные на усиление финансового и административного контроля над работой оборонного ведомства с подрядчиками. Намечается широко использовать опыт Пентагона в области реформирования британской системы закупок ВВТ.<sup>11</sup>

Министр обороны Великобритании Филип Хаммонд в мае 2012 г. объявил, что «после двухлетней работы «черная дыра» в оборонном бюджете ликвидирована, и этот бюджет теперь является сбалансированным».<sup>12</sup>

Серьезную нагрузку на оборонный бюджет Британии оказывали и продолжают оказывать заморские военные операции. «Война против терроризма», объявленная США и поддержанная их союзницей, Великобританией, оказала большое влияние на рост военных расходов в последней в 2000-е гг. Операции в Ираке и Афганистане обошлись британским налогоплательщикам в сумму почти 30 млрд. ф.ст. в 2001-2012 гг.<sup>13</sup> ВС Соединенного Королевства продолжают участвовать в миссии МССБ в Афганистане (их пребывание там продлится до 2014-2015 фин.г.), причем более половины расходов на афганскую миссию пришлось на 2010-2012 гг. (см. таблицу 2). В 2013-14 фин.г. расходы на операцию в Афганистане составят предположительно 2,7 млрд. ф.ст.<sup>14</sup>

К тому же, несмотря на осознание проблем с оборонным бюджетом, руководство Великобритании в 2011 г. приняло решение об участии своих ВС в ливийской кампании, которое оценивается в сумму около 300 млн. ф.ст.<sup>15</sup> Потратив в войнах 2000-х годов десятки миллиардов фунтов, потеряв сотни человек убитыми и тысячи ранеными, Великобритания устала от войн. Свидетельством этому является то, что парламент Соединенного Королевства не дал согласия на проведение военной операции в Сирии, на которой настаивал Д.Кэмерон.

**Таблица 2. Расходы, численность военнослужащих и потери  
Великобритании в Афганистане в 2001-2012 гг.**

| <b>Годы</b>  | <b>Расходы<br/>(млн ф.ст.)</b> | <b>Численность<br/>военнослужащих</b> | <b>Потери убитыми</b> |
|--------------|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| <b>2001</b>  | 221                            | -                                     | 0                     |
| <b>2002</b>  | 311                            | 400                                   | 3                     |
| <b>2003</b>  | 46                             | 300                                   | 0                     |
| <b>2004</b>  | 67                             | 530                                   | 1                     |
| <b>2005</b>  | 199                            | 544                                   | 1                     |
| <b>2006</b>  | 738                            | 5845                                  | 39                    |
| <b>2007</b>  | 1504                           | 7470                                  | 42                    |
| <b>2008</b>  | 2623                           | 8000                                  | 51                    |
| <b>2009</b>  | 3821                           | 9500                                  | 108                   |
| <b>2010</b>  | 3774                           | 8000                                  | 103                   |
| <b>2011</b>  | 4138                           | 9500                                  | 46                    |
| <b>2012</b>  | 3601*                          | 9000                                  | 44                    |
| <b>Всего</b> | 21043                          |                                       | 438                   |

*Сведения о расходах приводятся за финансовые годы, начинающиеся с апреля данного года и заканчивающиеся в марте следующего года.*

\* Предварительный прогноз МО Великобритании

Источники: House of Commons Library. The cost of international military operations. Standard Note SN/SG/3139. 5 July 2012. p. 3, 6, 7; UK Ministry of Defence. Afghanistan Casualty and Fatality Tables. Number of Afghanistan UK Military and Civilian casualties 7 Oct. 2001 to 30 Sept. 2013. 17 Oct. 2013.

### III.

В январе 2013 г. был опубликован документ «План оснащения вооруженных сил 2012» МО Великобритании.<sup>16</sup> План представляет собой обширную программу закупок, модернизации и материально-технического обеспечения (МТО) вооружений и военной техники (ВВТ).

Документ отразил заявленное в июле 2011 г. обязательство Уайтхолла увеличивать ежегодно на 1 % в реальном выражении финансирование закупок ВВТ с 2014 по 2020 фин.г. (см. таблицу 3).

Есть ряд оснований для сомнений в том, что этот проект будет осуществлен в полном объеме в запланированные сроки. Летом 2013 г. Министерство финансов выпустило новый «Обзор расходов», в котором отражены изменения, как в общем государственном бюджете, так и в величине расходов различных ведомств на 2014-15 и 2015-16 фин. годы. В результате бюджет МО на 2014-15 фин.г. составит 32,7 млрд. ф.ст., а в 2015-16 фин.г. 32,6 млрд. ф.ст. В реальном выражении оборонный бюджет уменьшится в период 2014-2016 гг. еще более чем на 2%.<sup>17</sup> Объявлено о новом сокращении числа гражданских служащих МО и их зарплат.<sup>18</sup>

**Таблица 3. Планируемые расходы на ВВТ и общий бюджет МО  
2012-2021 гг. (на январь 2013 г., млн. ф.ст.)**

| <b>Годы</b>  | <b>Расходы на закупки и МТО ВВТ</b> | <b>Остальные расходы бюджета МО</b> | <b>Общий бюджет МО</b> | <b>Расходы на ВВТ в отношении к общему бюджету МО (в процентах)</b> |
|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>2012</b>  | 13247                               | 21153                               | 34400                  | 39                                                                  |
| <b>2013</b>  | 13805                               | 20050                               | 33856                  | 41                                                                  |
| <b>2014</b>  | 14390                               | 18620                               | 33010                  | 44                                                                  |
| <b>2015</b>  | 15542                               | 19626                               | 35167                  | 44                                                                  |
| <b>2016</b>  | 15317                               | 20156                               | 35473                  | 43                                                                  |
| <b>2017</b>  | 16061                               | 20700                               | 36762                  | 44                                                                  |
| <b>2018</b>  | 16741                               | 21259                               | 38000                  | 44                                                                  |
| <b>2019</b>  | 17443                               | 21833                               | 39276                  | 44                                                                  |
| <b>2020</b>  | 18058                               | 22422                               | 40479                  | 45                                                                  |
| <b>2021</b>  | 18811                               | 23028                               | 41839                  | 45                                                                  |
| <b>Всего</b> | 159415                              | 208847                              | 368262                 |                                                                     |

Источник: National Audit Office. Ministry of Defence: Equipment Plan 2012 to 2022. HC 886 Session 2012-13. Jan. 2013. p. 7.

В результате, если в январе 2013 г. бюджет МО на двухлетку 2014-2015 гг. составлял 68 млрд. ф.ст., то в итоге корректировки бюджета страны, проведенной министерством финансов летом того же года, МО получит 65,3 млрд. ф.ст. (см. таблицу 4). Нехватка средств за два года, таким образом, составит 2,7 млрд. ф.ст. Поэтому МО придется либо пересматривать планы перевооружения в сторону уменьшения, либо идти на новые меры экономии за счет других статей своего бюджета. Сокращение числа гражданских служащих МО и их зарплат может дать экономию в десятки миллионов фунтов, но сэкономить почти 3 млрд. ф.ст. за счет этого едва ли реально.

Сложности создает и сам ход реализации военных проектов. Национальное контрольно-ревизионное управление (НКРУ) Великобритании в январе 2013 года выпустило доклад, посвященный состоянию исполнения 16-ти главных военных проектов.<sup>19</sup> В нем отмечается, что суммарно перерасход средств по ним только за один 2011 фин.г. составил 468 млн. ф.ст. Отставание по срокам исполнения тринадцати из проектов по состоянию на 2011 фин.г. составило 139 месяцев. Еще хуже выглядит дело на долгосрочную перспективу. Суммарная стоимость этих указанных программ составляла на момент одобрения 56,5 млрд. ф.ст., а запланированный срок исполнения – 159 лет. По оценкам НКРУ, теперь их суммарная стоимость достигнет 63,1 млрд. ф.ст., а суммарный срок исполнения – 195 лет. Из этого следует, что суммарно перерасход средств к моменту завершения всех 16-ти проектов будет составлять 6,6 млрд. ф.ст., а срок исполнения будет превышен еще на 36 лет.<sup>20</sup>

**Таблица 4. Урезание военных расходов Великобритании по планам коалиционного правительства в 2013-2015 гг. (млрд. ф.ст.).**

| <b>Годы</b>                        | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Расходы по плану на ноябрь 2010 г. | 34,1        | 33,5        | -           |
| Расходы по плану на май 2012 г.    | 33,9        | 33,2        | -           |
| Расходы по плану на январь 2013 г. | 33,9        | 33          | 35          |
| Расходы по плану на июнь 2013 г.   | 33,8        | 32,7        | 32,6        |

Источники: UK Ministry of Defence. Business Plan 2011-2015, Nov. 2010; UK Ministry of Defence. Business Plan 2012-2015, 31 May 2012; National Audit Office. Ministry of Defence: Equipment Plan 2012 to 2022. HC 886 Session 2012-13, Jan. 2013. p. 7; HM Treasury. Spending Round 2013. Cm 8639. – L.: The Stationery Office, June 2013.

По оценкам НКРУ, самый большой ожидаемый перерасход средств связан с закупками истребителей «Тайфун» - 2,5 млрд. ф.ст. При этом отставание по срокам поставки самолетов составило 54 месяца. Если первоначально планировалось поставить в ВВС 232 самолета, то в итоге решено было сократить закупки до 160 истребителей. Второй по величине перерасход средств приходится на программу создания новых авианосцев – 1,8 млрд. ф.ст., а отставание по срокам равно двум годам. Третьим проблемным проектом является закупка ПЛА типа «Эст्यूт» - перерасход составит почти 1,3 млрд. ф.ст., а отставание по срокам исполнения по меньшей мере 57 месяцев. Разработка и создание эсминцев проекта 45 обойдутся на 799 млн. ф.ст. дороже запланированного, а отставание по срокам составит 38 месяцев. Пятым проблемным проектом является закупка самолетов A.400M «Атлас» - 770 млн. ф.ст. перерасхода средств и отставание на 73 месяца. И это несмотря даже на то, что МО решило закупить не 25, как планировалось ранее, а 22 самолета «Атлас».<sup>21</sup>

#### IV.

Как уже отмечалось, правительство планирует сократить военные расходы до 2015 года на 8%. Следует обратить внимание на то, что коалиционный кабинет в период своего правления будет лишь сокращать общий бюджет военного ведомства (см. таблицу 4). Его увеличение запланировано только после 2015 года, в среднем на 1,26 млрд. ф.ст. ежегодно (см. таблицу 3). В этот год пройдут всеобщие выборы, и неизвестно, кто на них одержит победу. Поэтому пока увеличение общего бюджета МО откладывается на перспективу. Не исключено, что новое правительство, избранное в 2015 г. предпочтет пересмотреть как величину бюджета МО, так и расходы на военные программы, и при этом скорее в сторону снижения.

Задача перевооружения пока что остается довольно амбициозной - например, стоимость закупок ВВТ увеличится с 5811 млн. ф.ст. в 2012 г. до 9289 млн. ф.ст. в 2021 г., т.е. на 37,4%. Расходы на МТО ВВТ за эти же годы возрастут с 7436 млн. ф.ст. до 9522 млн. ф.ст. или на 22%. В то же время рост

расходов на остальные нужды останется относительно скромным – с 21153 млн. ф.ст. до 23028 млн. ф.ст. или на 8%.<sup>22</sup> Таким образом, в конечном счете, британское руководство намерено экономить главным образом на расходах на содержание личного состава ВС. А это значит, что вполне возможно новое сокращение ВС и снижение темпов роста зарплаты военнослужащих. Бюджет МО должен вырасти с 33 млрд. ф.ст. в 2014 г. до 41,8 млрд. ф.ст. в 2021 г., т.е. за 7 лет на 21% (или по 3% роста в год в среднем). Очевидно, что добиться такого темпа роста военных расходов возможно только в условиях роста экономики страны на несколько процентов в год, причем устойчивого. Но по оценке Международного валютного фонда рост экономики Соединенного Королевства в 2013 г. ожидается примерно на 0,9%,<sup>23</sup> и эта оценка совпадает с прогнозом британского минфина.<sup>24</sup>

Скепсис в отношении принятых наметок разделяет и ряд британских экспертов. Например, директор по исследованиям Королевского института исследований в области обороны и безопасности (RUSI) профессор Малкольм Чалмерс считает, что ситуация с размером бюджета МО до 2021-22 фин.г. и даже после него будет оставаться неопределенной. Его исследование, вышедшее в феврале 2013 г., показало, что при сохранении существующих тенденций в ближайшие 10 лет МО будет вынуждено сократить свои расходы на сумму около 11 млрд. ф.ст. М.Чалмерс делает вывод, что реализация существующих планов переоснащения войск вызовет необходимость сокращения других статей расходов военного ведомства.<sup>25</sup>

Возникает вопрос о том, как будет развиваться в дальнейшем оборонно-промышленный комплекс Великобритании. Как известно, Соединенное Королевство является одним из главных экспортеров продукции военного назначения (ПВН). Между тем администрация Обамы намерена сократить военные расходы на 487 млрд. долл. в течении десятилетия. Это привело бы к уменьшению военных заказов США, что может сказаться и на британских компаниях, которые занимают довольно внушительную долю американского рынка. Для последних возникает в таком случае необходимость искать новые рынки для сбыта своей ПВН. Не случайно один из первых своих визитов в качестве премьер-министра Д.Кэмерон нанес в Индию, где ему удалось подписать контракт на поставку учебно-боевых самолетов «Хок», ЗИП к ним и техобслуживание на сумму в 700 млн. ф.ст.

Руководство страны понимает, что одними внутренними заказами, даже при условии их увеличения (чего, как отмечалось выше, может не произойти, несмотря на оптимизм политического руководства), ОПК не обойдется. Поэтому одной из главных своих задач военно-политическое руководство Великобритании видит в поддержке экспорта ПВН. Борьба за рынки вооружений обостряется, на них появляются все новые игроки, и поддержка экспорта в таких условиях на самом высшем уровне будет совсем не лишней.

## V.

Коалиционное правительство Великобритании в настоящий момент находится в процессе принятия трудных для себя решений в попытке сбалансировать как

бюджет страны в целом, так и военные расходы в условиях, когда последствия международного финансово-экономического кризиса еще не преодолены. Это предполагает серьезные сокращения личного состава ВС, гражданского персонала МО и урезание или прекращение ряда дорогостоящих военных программ. Режим экономии затронет даже такую «священную» для руководства страны программу, как модернизация СЯС.

В результате в настоящее время в Великобритании наметилась тенденция к снижению военных расходов в ближнесрочной перспективе. Коалиционное правительство в период своего правления будет лишь сокращать общий бюджет военного ведомства, его увеличение запланировано только после 2015 года, т.е. после новых всеобщих выборов в стране. Поэтому пока увеличение общего бюджета МО откладывается на перспективу, и не исключено, что эти обещания окажутся невыполненными. В дополнение к этому, реализация амбициозного «Плана оснащения вооруженных сил 2012» в полном объеме, видимо, вызовет необходимость нового сокращения других статей расходов военного ведомства.

Сроки выполнения военных проектов постоянно увеличиваются, а сами проекты становятся все дороже по стоимости. Эта тенденция весьма характерная для многих стран НАТО. В результате МО Великобритании в целях экономии средств вынуждено идти на сокращение количества заказываемых вооружений и техники или же досрочное списание некоторых имеющихся на вооружении ВВТ. Это ведет к появлению определенных «пробелов» в военном потенциале страны. В последнее время все больше сокращается личный состав ВС Соединенного Королевства (а соответственно и расходы на него), и, во многом за счет этого предполагается достигнуть увеличения количества новых образцов вооружений и военной техники в войсках. Однако по ряду причин планы перевооружения могут не состояться. Главным образом из-за возможной нехватки финансовых ресурсов в 2010-е годы.

Сокращение численного состава, количества ВВТ в войсках, вывод воинских частей из ФРГ свидетельствуют о том, что британское руководство рассматривает возможность крупномасштабной войны в Европе как близкую к нулю. Оно переориентирует военное планирование на подготовку к локальным войнам или военному вмешательству на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке, а также защиту своих заморских территорий.

В целом британский индивидуальный почин по снижению военных расходов заслуживает внимания и позитивного к себе отношения со стороны миротворческих общественных сил и движений.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Хесин Е. Великобритания: «чрезвычайный бюджет» // Год планеты. Вып. 2010 г. – М.: Идея-Пресс, 2011. с. 216, 219.

<sup>2</sup> Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Cm 7948. – L.: The Stationery Office, Oct. 2010.

<sup>3</sup> Cameron D. Statement on Strategic Defence and Security Review. 19 October 2010.

<sup>4</sup> <<https://www.gov.uk/government/policies/providing-versatile-agile-and-battle-winning-armed-forces-and-a-smaller-more-professional-ministry-of-defence>>.

<sup>5</sup> Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review..., pp. 21-22.

<sup>6</sup> UK Ministry of Defence. Changes to Royal Navy's surface fleet announced. 15 December 2010.

<sup>7</sup> Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. p.25.

<sup>8</sup> Ibid, pp. 26-27.

<sup>9</sup> Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review..., pp. 38-39; The United Kingdom's Future Nuclear Deterrent: The Submarine Initial Gate Parliamentary Report, May 2011.

<sup>10</sup> Spending Review 2010 press notices. HM Treasury. October 2010, p. 58.

<sup>11</sup> Жучков В. Военные расходы основных стран НАТО // Зарубежное военное обозрение. 2011. №8. с. 22.

<sup>12</sup> Hansard. HC Debates. 14 May 2012, Column 262.

<sup>13</sup> Целицкий С.В. Военные расходы Великобритании // Финансирование военных приготовлений основных стран мира. – М: ИМЭМО РАН, 2012. с. 98.

<sup>14</sup> House of Commons Defence Committee. MoD Main Estimates 2013–14. Second Report of Session 2013–14, 1 July 2013, p. 7.

<sup>15</sup> Ministry of Defence Main Estimates 2012-13. House of Commons Defence Committee. Third Report of Session 2012–13, HC 133, July 2012, Para 18.

<sup>16</sup> UK Ministry of Defence. The Defence Equipment Plan 2012. 31 January 2013.

<sup>17</sup> HM Treasury. Spending Round 2013. Cm 8639. – L.: The Stationery Office: June 2013. p.10, 11, 43.

<sup>18</sup> George Osborne. Spending Round 2013: speech, 26 June 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/spending-round-2013-speech>>.

---

<sup>19</sup> National Audit Office. Ministry of Defence: The Major Projects Report 2012. HC 684-I Session 2012-13, 10 January 2013.

<sup>20</sup> Ibid, p. 4.

<sup>21</sup> Ibid, p. 32.

<sup>22</sup> Ministry of Defence: Equipment Plan 2012 to 2022. National Audit Office. HC 886 Session 2012-13, January 2013, p. 7.

<sup>23</sup> IMF raises UK economic growth forecast // BBC. 9 July 2013.

<sup>24</sup> HM Treasury. Forecasts for the UK Economy: A Comparison of Independent Forecasts. №314. – L.: The Stationery Office, June 2013.

<sup>25</sup> Chalmers M. Mid-Term Blues? Defence and the 2013 Spending Review / Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI). – L.: RUSI, Feb. 2013.



*Новые угрозы и субъекты безопасности  
на постсоветском пространстве*

Т.К.Мамырайымов

ТЕРРОРИЗМ В КАЗАХСТАНЕ: ФАКТОРЫ И ПРИРОДА

**Ключевые слова:** Казахстан, терроризм, религиозный экстремизм, политические цели, социальная напряженность, легитимность, внутриэлитный конфликт.

**Key words:** Kazakhstan, terrorism, religious extremism, political goals, social tension, legitimacy, conflict of elites.

**Аннотация**

В статье раскрываются факторы и природа терроризма и экстремизма в Казахстане. Автор приходит к выводу, что терроризм постепенно становится устойчивым и долговременным явлением общественно-политической жизни Казахстана. Эту тенденцию следует рассматривать в контексте углубления религиозного экстремизма в Казахстане и природы казахстанской общественно-политической системы.

**Abstract**

The article describes and analyzes the factors and nature of terrorism and extremism in Kazakhstan. The author comes to a conclusion that terrorism is gradually becoming a sustainable and long-term phenomenon of socio-political life of Kazakhstan. This trend should be placed in context of the deepening religious extremism and the nature of Kazakhstan's socio-political system.

---

В Казахстане в 2011–2012 гг. произошло 18 террористических актов, в семи из которых были использованы взрывные устройства. За этот период в стране было нейтрализовано 42 экстремистские группы и предотвращено 35 терактов. Согласно официальным данным, в уголовно-исправительных учреждениях Казахстана на сегодня содержится более 500 осужденных за участие в терроризме и религиозном экстремизме. В течение последних 9 лет число осужденных адептов экстремистских и террористических организаций выросло с 24 до 510 человек. По данным Комитета национальной безопасности (далее – КНБ), на территории Казахстана осуществляют свою деятельность около пятисот членов более двух десятков экстремистских исламских групп. Все эти факты заставили многих специалистов говорить о появлении в Казахстане терроризма как, хотя и маргинального, но устойчивого и долговременного явления. Представляется, что основным фактором всплеска террористической деятельности в Казахстане служит ряд обстоятельств.

## . Динамика религиозного экстремизма

К настоящему времени в Казахстане не только существенно повысился уровень религиозного экстремизма, но и наметилась перспектива его дальнейшей активизации. Идеологическую основу радикализма религиозного толка составляют *салафиты* и *хариджиты*, придерживающиеся доктрины джихадизма. Официальные лица и подавляющее большинство средств массовой информации главными исполнителями терактов называют салафитов. Это не совсем точно. Далеко не все салафиты являются представителями радикального крыла мусульман. Главными носителями религиозного экстремизма являются приверженцы так называемого джихадистского крыла салафизма и хариджиты-такфириты.<sup>1</sup> Причем практика *такфира* (обвинение в неверии – «куфре») является одной из характерных черт обоих этих течений.

Последовательно лояльные власти мусульмане составляют в целом, по некоторым сведениям, до 5% активно практикующих мусульман. Инсайдерские источники утверждают, что это происходит благодаря прямой поддержке представителей политической элиты Казахстана.

Между тем, в среде других течений казахстанских салафитов, а также хариджитов-такфиритов широко распространено понятие «*джахилия*». Среди религиозных радикалов Казахстана оно в целом соответствует известной концепции С.Кутба, одного из идеологов организации «Братья-мусульмане» и основоположников современного международного джихадизма. «Джахилия» понимается С.Кутба как языческое невежество, погружение в роскошь, излишество, гедонизм, в котором, якобы, погряз весь мир. Он утверждает, что основой этого невежества является пренебрежение властью и господством Аллаха, когда власть и подчинение над людьми узурпируют отдельные люди. Кутб отрицал политическую, светскую власть, рассматривая ее как нелегитимную. Кроме того, он выступал против капиталистической эксплуатации и проповедовал необходимость свержения современной социально-экономической и общественно-политической системы капиталистического характера под «знаменами» Ислама [1]. По этим критериям, даже салафитов-мадхалитов, не совершающих намаз, можно отнести к «джахилиям», то есть невежественным, аморальным людям. И действительно, хариджиты-такфириты и салафиты джихадистского толка объявляют неверными тех мусульман, кто не делает намаз.

По сведениям прессы, первые салафитские общины в Казахстане возникли летом 1999 г. Однако бывший главный имам Мангистауской области Дуйсен Хасниязов утверждал, что первые салафиты здесь появились в 1994 г. Его данные согласуются с информацией правоохранительных органов, согласно которой салафиты в течение 1994–2006 гг. получили наибольшее распространение в Атырауской, Мангистауской и Актюбинской областях[2]. С этого времени до 1999 г. салафитские общины казахстанского Прикаспия

---

<sup>1</sup> Такфириты-хариджиты являются выходцами из организации «Братья-мусульмане».

проходили этап формирования, сопровождавшийся отделением от традиционного мусульманского сообщества. Начиная с 1998 г. салафиты Мангышлака стали проводить коллективный «*жума намаз*» (пятничный намаз) вне официальных мечетей. Все это привело к открытому конфликту салафитов с официальным духовенством в лице представителей Духовного управления мусульман Казахстана (далее – ДУМК) [2].

Собственно религиозно-экстремистская активность ведет свое начало с 1990-х гг. Во многом это было обусловлено либеральным характером первого казахстанского закона в религиозной сфере «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 г., согласно которому для открытия религиозной организации было достаточно всего 10 человек. Вплоть до ужесточения религиозной политики и принятия в 2011 г. нового закона «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» в Казахстан активно проникали различные иностранные религиозные организации и миссионеры, в том числе экстремистского толка.

Дополнительный импульс распространению религиозного фундаментализма дал также приток молодых казахстанцев, получивших религиозное образование в Турции, Пакистане, Саудовской Аравии, Египте и т.д. Приблизительно с 2001 г. в среде исламского экстремизма в Казахстане стали доминировать «отечественные кадры». Именно в данный период получили широкое распространение экстремистские идеи салафизма, такфиризма и ихванизма, адепты которых крайне нетерпимо воспринимали и относились к традиционным для Казахстана исламским практикам.

Проведение молитв вне официальных мечетей и отделение от основной мусульманской общины являются внешними признаками экстремистских течений хариджитов-такфиритов и джихадистского салафизма. Следует отметить, что несколько лет (примерно до середины 2006 г.) в одной из мечетей г. Атырау (адм. центр Атырауской области) на законном основании читал свои проповеди духовный лидер казахстанских хариджитов-такфиритов Х.Абдужаппаров, или «шейх Халил». У этого течения, как и у салафизма джихадистского толка, практикуется скрытый *хиджрат*: когда человек мысленно изолируется, отчуждается от «неверных», их образа жизни и живет в атмосфере «истинного ислама». В открытом хиджрате осуществляется эмиграция в страну, где в общественно-политической системе доминирует мусульманская вера и шариат. Причем хиджрат среди такфиритов делается и по отношению к официальному духовенству ДУМК и его прихожанам, которых они называют «*муруджийа*», или *мурджииты*, то есть «слабые мусульмане, не готовые к решительным действиям» [3].

Ряды религиозных экстремистов в регионе пополняются, в основном, «бывшими прихожанами мечетей Духовного управления мусульман Казахстана (ДУМК), разочаровавшимися в муллах». У этих в большинстве своем молодых людей официальные мечети ДУМК ассоциируются с обрядово-ритуальными нормами и ящиками для сбора пожертвований, но не с местами, где можно получить ответы на жизненные вопросы[4]. Так, в части Каспийского региона, а затем и в южных областях Казахстана разворачивался религиозный

экстремизм. Главным проводником радикальных исламских идей здесь стало экстремистское течение «такфиризм»[5].

Определенную почву для религиозного фундаментализма создает рост общей религиозности среди населения. В ходе исследования Казахстанского Института социально-экономической информации и прогнозирования (КИСЭИП), проведенного в сентябре 2010 г., стало ясно, что наиболее религиозными в Казахстане являются жители Атырауской области – 51,4% [6, с. 127]. Это именно тот регион, где в 2011–2012 гг. было совершено наибольшее количество терактов – 5 акций, в том числе с самоподрывом. При этом ряды религиозных радикалов состоят в основном из молодых людей в возрасте 20–30 лет. Нерешенность ряда социально-экономических и общественно-политических проблем стимулирует обращение молодежи к нетрадиционным религиозным течениям. Слабая идеологическая работа казахстанских государственных органов и отсутствие общегосударственной идеологии усугубляют данную ситуацию.

## **II. Перед актуальными вызовами**

Реакций властей на рост исламского фундаментализма и религиозного экстремизма стало ужесточение законодательства в этой области и упор на административно-полицейские меры. В июне 2006 г. 20 казахстанских беженцев обратились с письмом в Управление Верховного комиссара ООН по беженцам (УВКБ ООН). В письме говорилось о том, что после внесения в 2005 г. изменений в законодательство о национальной безопасности в части административной ответственности за участие в деятельности незарегистрированных религиозных объединений в Мангистауской и Атырауской областях резко усилилось давление на независимые от ДУМКа мусульманские общины [2]. Еще в 1996 г. около 200 последователей независимой от ДУМК религиозной общины «Таза дін» из Атырауской и Мангистауской областей пытались получить политическое убежище в Чешской Республике, мотивируя это преследованиями в Казахстане за их религиозно-политические убеждения [7]. Нинель Фокина, председатель алма-атинского Хельсинского комитета, отмечает, что после тюремного заключения «религиозные радикалы» подвергаются жесткому прессингу. После окончания тюремного срока, администрация стремится под всякими предлогами продлевать сроки заключения «религиозных экстремистов» [8].

Однако эффективность этих мер следует оценивать в контексте общей степени доверия населения к силовым органам Казахстана. В начале 2011 г. (в преддверии первых терактов 2011 г.) Центральноазиатский фонд развития демократии проводил социологический замер отношения казахстанцев к силовым структурам. На вопрос «заслуживают ли, с Вашей точки зрения, доверия простых граждан деятельность силовых структур (МВД, КНБ)?» 40% опрошенных ответили однозначно отрицательно; 23,3% респондентов посчитали, что «скорее всего, не заслуживают доверия». Показательно, что в региональном разрезе в этом рейтинге лидировали именно те регионы Казахстана, где наблюдался наибольший всплеск экстремистской и

террористической активности: Жамбылская 92% (52,3% и 39,7%, соответственно), Алматинская 90,5% (55,1% и 35,4%, соответственно), Атырауская 71,8% (39,2% и 32,6% соответственно) области и г. Алма-Аты 77,9% (48,5% и 29,4%) [9]. Подчеркнем, что «в 2012 году в Атырау на суде над 42 членами подпольной джихадистской группы и 5 причастными к терактам возле облакмата и прокуратуры лицами, как объяснение причин терактов не раз звучали мотивы мести правоохранительным органам и властям за преследование мусульман» [4]. Возможно, поэтому основными мишенями вооруженных экстремистов стали силовые органы.

Нередко непропорционально жесткие силовые меры против неофициальных мусульманских общин, а также принятие в октябре 2011 г. нового религиозного законодательства, во многом ущемляющего права верующих, активно использовались религиозными радикалами для оправдания совершения терактов в ряде регионов Казахстана. Одним из инструментов «легитимизации» террористической деятельности стала фетва Шейха Абу Мунзир Аш-Шинкити (сентябрь 2010 г.), изданная в ответ на письмо от казахстанских мусульман, указывающих на их преследования силовыми структурами. Шейх Абу Мунзир Аш-Шинкити призвал прикаспийских мусульман сопротивляться правоохранительным органам силовым путем. В фетве говорится, что «отпор происходящей несправедливости, гнету будет считаться Джихадом на пути Аллаха и тот, кто умрет на этом пути, тот будет шахидом, если пожелает Аллах... В любом случае, даже до того, как будут получены эти результаты, месть чинящим несправедливость остается узаконенной Шариатом для каждого угнетенного. По словам Всевышнего: Нет укора тем кто мстит, после того как причинили им несправедливость (Шура, 41)» [10].

Уже 21 октября 2011 г. некая террористическая организация «Солдаты Халифата» выступила на одном из сайтов с угрозами организовать теракты против властей Казахстана, если ими не будет отменен новый закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», принятый 11 октября 2011г. [11]. 31 октября 2011 г. в г.Атырау были совершены два теракта, включая самоподрыв, ответственность за которые (а также за перестрелку в поселке Боралдай Алматинской области, произошедшей 3 декабря 2011 г.) также взяла на себя группировка «Солдаты Халифата».

### **III. Политические цели**

Есть основания считать, что за всплеском террористической активности в Казахстане стояли некоторые сегменты отдельных региональных политических элит. В частности, по информации ряда СМИ, в это время в Казахстане разворачивалось скрытое противоборство видных представителей правящих сфер. По-видимому, эта борьба велась за право быть вторым Главой Казахстана после ожидаемого ухода Н.Назарбаева с поста Президента РК [12].

Заблокированный властями сайт «Гульжан орг», основываясь на инсайдерской информации, указал на возможное участие тогда еще акима Атырауской области Б.Рыскалиева (занимавшего эту должность с 4 октября 2006 г. по 15 августа 2012 г., когда руководство Казахстана вынудило его уйти в

отставку) в организации декабрьских беспорядков 2011 г. в Жанаозене. На сайте указывалось, что за день до социально-политического конфликта в Жанаозене, в его сторону из Маката «выехало несколько укомплектованных дружин на черных джипах», вскоре задержанных силовыми органами. Во время обыска в машинах было обнаружено значительное количество стрелкового и автоматического оружия. Задержанные были представителями так называемой «макатской ОПГ», подконтрольной Б.Рыскалиеву. «Гульжан орг» предполагает, что часть макатовской дружины все-таки проникла в Жанаозен [13]. Сайт «Гульжан орг» прямо указывает на то, что в районе поселка Макат (родины Б.Рыскалиева) существовал лагерь по подготовке боевиков [13].

В прессе сообщалось также, что в подчинении братьев Рыскалиевых были 2 организованные преступные группировки (далее – ОПГ). Первая, называемая в народе как ОПГ «Макатовские», под руководством неких братьев Исмухановых, тесно контактировала с террористическими группами. Младший брат Исмухановых сотрудничал с Мейрамбеком Макулбековым (религиозный псевдоним – Абдулазиз), являвшимся эмиссаром международной террористической организации «Союз Исламского джихада». При поддержке Исмухановых, Абдулазиз организовал религиозное объединение радикально-исламистского толка «Дарус Салам», усилиями которого была, в частности, построена мечеть «Ат-Такуа» в поселке Жумыскер [14]. Духовным лидером и имамом при мечети как раз и стал Х.Абдужаппаров (шейх Халил), проповеди которого носили экстремистский характер. С 2006 г., после выезда имама мечети «Ат-Такуа» Х.Абдужаппарова на постоянное место жительства в Саудовскую Аравию, его дело продолжил младший брат лидера «Макатовских» Б.Исмуханов. Он активно распространял идеи салафизма и необходимости вхождения Казахстана в Исламский Халифат. Б.Рыскалиев также, возможно, профинансировал подготовку кадров для салафитских мечетей области в Египте и Саудовской Аравии [14].

После закрытия «Дарус Салама» в 2007 г. Новым центром радикального салафизма в Казахстане стала мечеть «Ат-Такуа», посредством действовавшей при ней подпольной организации «Казахский исламский джихад». В период с 2008 по 2011 гг. в данную группу были набраны 43 новых радикальных салафитов. Их распределили в три самостоятельных подразделения: «Иттихад аль-Муслимин», «Десятка» и «Группа Ли» [14]. В апреле 2012 г. эти 42 участника трех террористических групп были осуждены.

В этой связи отметим, что пик террористической активности в Казахстане пришелся на период (сентябрь 2012 г.) непосредственно после того, как Б.Рыскалиева сняли с занимаемой должности. Возможно, данные теракты стали «ответом» со стороны связанных с Рыскалиевым патронажных сетей, в том числе криминального и религиозно-экстремистского толка, на эти действия верховной власти. После того, как Б.Рыскалиев бежал за рубеж от преследования властей, члены связанных с ним группировок радикального толка были арестованы. Впрочем, главные заказчики терактов 2011–2012 гг., по всей видимости, не были ориентированы на долговременные политико-стратегические цели в виде смены общественно-политического строя, несмотря на видимое наличие таких настроений среди адептов религиозного

экстремизма. В сети Интернет был размещен видеоролик, содержащий анализ одного из видеобращений «Солдат Халифата» с угрозами цветной революции властям Казахстана [15]. В этом видеоролике четко показано, что данное послание является монтажом, сделанным в профессиональной студии с привлечением актеров.

Во второй половине июня 2013 г. суд № 2 города Атырау приговорил к лишению свободы сроком на 7 женщину, насильно готовившую своих несовершеннолетних детей к терактам в качестве мести за осужденного отца-террориста. 11 апреля 2013 г. на сайте Nuradam.kz была размещена статья под названием «Шейх Халил» как конкурент «елбасы Назарбаева», в которой указывалось на процветание «джихадизма» в Мангистауской области. В статье подчеркивалось, что в г. Актау формируются отряды «джихадистов» под лозунгами «За родную Землю!», «За бедный Народ!», «За веру в Аллаха!». В материале также утверждалось, что радикальные исламисты могут в любой момент попытаться захватить власть в стране, имея большую популярность и поддержку среди значительных кругов населения [5]. Параллельно, в одном из обращений «Солдат Халифата» осуждалась «предпринятая против мусульман волну арестов», а республиканские власти обвинялись в отсутствии «политического и исторического сознания» [17].

Некоторые специалисты рассматривают гражданское население как главный объект террористического насилия [16, с. 25]. Такой «выбор» террористов обосновывается их стремлением добиться большего информационного эффекта, общественного и политического резонанса террористических атак. Однако, вооруженные акты против силовых структур порой создают больше кумулятивного эффекта, чем теракты, жертвами которых становятся гражданские лица. В казахстанском случае, нацеленность большей части атак на силовые структуры, возможно, отчасти объясняется попыткой вооруженных экстремистов таким образом легитимизировать свои действия или манипулированием ими со стороны части местных элит.

Таким образом, терроризм 2011–2012 гг. соотносится с одной из «классических» трактовок природы терроризма как политически мотивированной деятельности. При этом, терроризм в Казахстане стал специфической тактикой, методом достижения определенной политической цели – снижения легитимности правящего режима, руководства КНБ и других силовых органов, относящихся к противостоящим группам влияния.

## **V. Изъяны властных структур**

В целом, несмотря на довольно успешную работу силовиков за последнее время, уровень религиозного экстремизма и терроризма в стране не снизился. Жесткие действия силовых органов, предпринимаемые в ходе ликвидации экстремистского и террористического подполья, вызывают ответные акции «возмездия» со стороны оставшихся на свободе радикальных салафитов и хариджитов-такфиритов, призванных, как они считают, бороться с «муртадским режимом». Муртадами в среде исламских радикалов называют людей, которые, якобы, отреклись от ислама и стали неверующими. На множестве сайтов,

близких религиозным экстремистам, правящая власть именуется «муртадским режимом».

В более широком плане, в многочисленных социологических исследованиях указывается, что в настоящее время по разным причинам (коррупция, произвол госорганов и др.) наблюдается дефицит влияния структур управления. В частности, согласно недавно проведенному экспресс-опросу Demoscope, 89% опрошенных выразили в той или иной степени недоверие органам власти [18]. На наличие некоторой связи между «силовым беспределом» и негласной поддержкой социально-политического протеста, в том числе в экстремистских формах, могут указывать, например, ответы респондентов на вопрос «Что может Вас лично побудить на протест?». 26,4% опрошенных казахстанцев выделили графу «незаконные действия со стороны правоохранительных органов». Наибольшее количество готовых выступить с протестами из-за незаконных действий силовых структур, наблюдалось в тех районах Казахстана, где наиболее выражены проявления экстремизма: Атырауская (29,6%); Актыбинская (24,8%); Жамбылская (24,5%); Алматинская (21,8%) области [9]. Такая оценка силовиков простыми гражданами весьма информативна, поскольку они не относятся к религиозным экстремистам и террористам.

## **VI. В фокусе социальной напряженности**

На современном этапе социальная напряженность, по всей видимости, выступает своеобразной почвой, предпосылкой всех рисков и угроз безопасности в стране. Так, Агентство РК по статистике указывает, что 8% казахстанских домохозяйств имеют среднемесячные доходы меньше 15 тыс. тенге (\$100) на человека, а это около 1,5 млн. людей, или 8,8% от 17-миллионного населения Казахстана [19]. Агентство РК по статистике также привело информацию «о почти 30-кратной разнице между доходами самого богатого и самого бедного сословий в Казахстане», которая, в действительности, гораздо выше [19].

Одной из главных причин большого разрыва доходов богатых и бедных, низкого уровня жизни значительного количества людей выступает высокий уровень безработицы. Министерство труда и социальной защиты сообщает, что количество незанятых или «самозанятых» составило более 2,7 млн. «самозанятых», или 33,3% от трудоспособного населения (официальная статистика относит к трудоспособному населению более 8,11 млн. чел.). Проведенный независимым общественным деятелем, экономистом П.В.Своиком анализ показывает, что количество получающих свои деньги через легальный бухгалтерский учет составляет 3,22 млн. работающих, или легальных работников. В этом плане показательны данные социологического исследования фонда «Global Monitor», проведенного в декабре 2012 г. Согласно им, 28,7% опрошенных казахстанцев не имеют постоянной работы, 4,2% заявили, что не имеют работы вообще.

Безработица вынуждает казахстанцев мигрировать по стране в поисках работы, которая позволит как минимум, хоть как-то существовать или, в лучшем



случае, заработать на более или менее достойную жизнь. Только согласно официальным данным, в период с 2001 по 2010 г. численность городского населения выросла на 19,8%, тогда как сельского населения – только на 0,7%. Городское население увеличивалось, в основном, благодаря внутренней миграции из села в город, а сельское – преимущественно за счет естественного прироста. При этом около трети внутренних мигрантов, прибывающих на заработки в крупные города, не имеют «прописки», и вследствие этого, не учитываются статистическими органами. Отсутствие прописки, в свою очередь, лишает разных «благ»: от бесплатного медицинского обслуживания до получения различного рода кредитов. Помимо этого, полиция регулярно задерживает и обирает людей, не имеющих регистрации по месту жительства.

Между тем, политико-экономические группы влияния продолжают свою деятельность в духе дикого капитализма и коррупционного расхищения государственных средств и подспудно конкурируют между собой. Внутриэлитный климат в Казахстане в настоящее время характеризуется напряженными взаимоотношениями, которые отражаются в масштабной информационной войне между ведущими группами влияния, а также в протестных акциях (забастовках, митингах и др.), за которыми, видимо, стоят взаимные «выпады» конкурирующих групп влияния. По всей видимости, за разворачивающимся внутренним конфликтом стоит борьба за пост второго главы Казахстана.

Переплетение интересов власти и бизнеса стало общепринятым явлением. В этом, собственно, заключается главный признак политического режима в стране: в совокупности клиентарно-патронажных сетей вокруг правящей элиты. Попросту говоря, наибольшими благами пользуется лишь узкая прослойка, как находящаяся во власти, так и связанная с нею родственными и другими узами. Все это привело к тому, что произвол коррупции и казнокрадства, разительный контраст в уровне доходов и благосостояния граждан не может не вызывать возмущения у широких слоев казахстанцев. Религиозные радикалы активно используют этот социальный фон, именуя такую атмосферу «джахилией». В виду этого отметим, что, по данным Генпрокуратуры Казахстана, 95% осужденных террористов за последние девять лет были безработными.

## **VII. В геополитическом измерении**

В то же время на развитии политического (религиозно-политического) экстремизма и терроризма в Казахстане, безусловно, сказываются и внешние факторы, и обстоятельства геополитической природы. Ряд исследователей и представителей официальных властей считают, что радикальный салафизм в Западном Казахстане проделал эволюцию от мирных общин к вооруженному подполью, связанному с джихадистскими структурами на Северном Кавказе («Имарат Кавказ») и Афганистане (Талибан) [20]. По мнению многих наблюдателей, на радикализацию казахстанской салафитской общины большое влияние оказали проповеди одного из идеологов сети «Имарат Кавказ», видного представителя салафитского джихадизма на территории

постсоветского пространства Саида Бурятского во время его поездок по Казахстану в 2004–2006 гг. [20]. Влияние северокавказских экстремистов, отмечает и казахстанский полевой исследователь А.Избаиров. Он полагает, что такфиризм пришел в западные регионы Казахстана «из Дагестана под видом двух учений – “Багаутдинский джамаат” и “Аюбовцы” (последователи одиозного проповедника Аюба Астраханского)» [3]. Наличие некоторых связей казахстанских религиозных радикалов с вооруженно-террористическим подпольем Северного Кавказа подтверждается участием казахстанцев в «джихаде» на территории Дагестана и Чечни.

Как указывает Генеральная прокуратура Казахстана, террористическая организация «Солдаты Халифата», взявшая на себя ответственность за ряд терактов в Казахстане, также сформировалась под влиянием идей Саида Бурятского. Согласно данным прокуратуры, организацию «Солдаты Халифата» основали летом 2011 г. казахстанцы Ренат Хабибулы, Орынбасар Унасов и Дамир Набиев с целью реализации джихада в Казахстане. Духовное управление мусульман Казахстана утверждает, что «миссионеры-салафиты прибывали из арабских стран, Ирана в эти регионы (запад Казахстана – Т.М.), наблюдалось их влияние на местное население» [21].

В традиционных казахских религиозных практиках широко распространено поклонение святым, духам. Такфириты и салафиты называют это «джахилией», многобожеством, *бидатом* (нововведением). В результате, отрицается одна из основ традиционной казахской культуры – тенгрианство и суфизм. Возможно, не случайно ведущие идеологи салафизма и такфиризма в Казахстане не являются этническими казахами.

\*\*\*

24 июня 2013 г. указом президента Казахстана утверждено новое положение об Антитеррористическом центре, который призван координировать борьбу государственных органов с терроризмом. Этот центр возглавляет ближайший сподвижник президента. 5 августа 2013 г. Генеральная прокуратура Казахстана разработала законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия религиозному экстремизму и терроризму». Совокупность этих мер отчасти стала более системным государственным ответом на некоторый всплеск экстремистской и террористической активности в последние два года. Она также приобретает особое значение с учетом политических аспектов транзита верховной власти. От того, как будет протекать этот процесс, безусловно, зависит многое в деле ограничения и преодоления терроризма в Казахстане.

---

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кутб С. Вехи на пути Аллаха. – Махачкала: «Бадр», 1997. с. 4.
2. Пономарев В. Казахстан: борьба с «салафитами» на Мангышлаке / Правозащитный центр «Мемориал». 31.01.2007. <<http://www.memo.ru/2007/02/02/0202071.html>>.
3. Избаиров А. Такфиризм – главное зло, которое исходит от религиозных радикалов в Казахстане // Zakon.kz. 08.04.2013. <<http://www.zakon.kz/4550512-asylbek-izbairov-takfirizm-glavnoe-zlo.html>>.
4. Майтанов А. Опять аресты, или Почему молодой казах идет в террористы // Nomad. 26.02.2013. <<http://www.nomad.su/?a=13-201302270005>>.
5. «Шейх Халил» как конкурент «елбасы Назарбаева» // Guljan.org. апр. 2013.
6. Мухамеджанов Б.Г., Жусупова А.С. Казахстан в оценках жителей и экспертов. – Алматы: ОФ «Фонд Первого Президента Республики Казахстан», 2011. 446 с.
7. Нигметов А. Давление на исламистов в Казахстане / Institute for War and Peace Reporting (IWPR) Report News. 10 марта 2010. <<http://iwpr.net/ru/report-news/давление-на-исламистов-в-казахстане>>.
8. Султан-Хан Аккулы. Десятки неизвестных политических заключенных в Казахстане. Кто они? // Радио Азаттык. 08.07.2009.
9. Умбеталиева Т. Правоохранительные органы и судебная система: какими их видят казахстанцы? / Группа оценки рисков; Альянс аналитических организаций Казахстана. 07.04.2012.
10. Фатва о джихаде против казахстанской полиции // Hunafa.com. 10.09.2010.
11. Экстремисты пригрозили Казахстану актами насилия из-за закона о религии // Tengri News. 26.10.2011.
12. Кенжеев Н. Власть в «Ак орде» на троих не делится // Информационно-аналитический портал «Республика». 16.09.2011. <<http://www.respublikakaz.info/news/politics/17432>>.
13. Лагеря по подготовке боевиков «крышевали» люди губернатора? // Информ. агентство REGNUM. 04.09.2012. <<http://www.regnum.ru/news/1567565.html>>.
14. В Казахстане «встряхнули» террористов // Naviny.by. 12.07.2013. <[http://naviny.by/rubrics/abroad/2013/07/12/ic\\_news\\_118\\_420860](http://naviny.by/rubrics/abroad/2013/07/12/ic_news_118_420860)>.
15. Солдаты Халифата: истинное лицо. Видеосюжет. 07.05.2012. <[http://www.youtube.com/watch?v=ydF-Exb\\_kvE](http://www.youtube.com/watch?v=ydF-Exb_kvE)>.
16. Степанова Е.А. Терроризм: проблемы определения и функционально-идеологическая типология // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. с. 23–32.

17. «Солдаты Халифата» прокомментировали взрывы в Таразе // Tengri News. 16.11.2011.
18. Всего 11 процентов казахстанцев доверяют госорганам // Tengri News. 04.03.2013.
19. Харченко В. Сколько бедных в Казахстане? // Общественная позиция [Республиканский еженедельник]. 16.06.2013. <<http://www.taszhargan.info/сколько-бедных-в-казахстане>>.
20. Текушев И. Терроризм в Казахстане: от религиозной общины к вооруженному подполью / Доклад Информационно-аналитического агентства "Medium-Orient". – Прага, 14 мая 2013 г. <<http://www.caucasustimes.com/article.asp?id=21146>>.
21. Духовное управление мусульман Казахстана настаивает на запрете деятельности салафитов в стране // Nomad. 13.07. 2011.

## СОВЕТ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФИНАНСОВОЙ РАЗВЕДКИ СНГ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

**Ключевые слова:** финансовая разведка, противодействие отмыванию доходов, финансирование терроризма, Совет руководителей подразделений финансовой разведки Содружества Независимых Государств

**Key words:** financial intelligence, terrorism financing, Council of Heads of Financial Intelligence Units, Commonwealth of Independent States

### Аннотация

В статье рассматривается орган отраслевого сотрудничества СНГ – Совет руководителей подразделений финансовой разведки Содружества Независимых Государств с точки зрения его роли, стратегических целей и перспектив его участия в построении системы безопасности СНГ и выполнения международных стандартов в области противодействия отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Изучаются перспективы взаимодействия Совета с Евразийской группой по противодействию легализации доходов и финансированию терроризма и его участия в программах СНГ в области безопасности. Предлагаются конкретные мероприятия для практической деятельности Совета и обосновывается создание профильной межгосударственной программы СНГ по вопросам противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.

---

Российская Федерация и ее партнеры из числа государств постсоветского пространства постепенно укрепляют свои национальные системы противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) и профильные позиции в международных структурах системы ПОД/ФТ – в Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)<sup>1</sup> и в Региональных группах по типу ФАТФ.<sup>2</sup> Это позволяет им принимать активное участие в формировании и развитии международных стандартов в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.

Необходимость скорейшей эффективной имплементации стандартов ФАТФ, обновленных в феврале 2012 г.,<sup>3</sup> обуславливает поиск институциональных решений, которые оптимальным образом учитывали бы интересы и специфику государств постсоветского пространства и их взаимоотношений. С 2000-х гг. на постсоветском пространстве главенствует концептуальный подход, делающий упор на «разноскоростной» и «разноуровневой» интеграции. На практике существует большое число интеграционных проектов, в том числе имеющих четкую «отраслевую» направленность. О стремлении к дальнейшему взаимодействию в сфере укрепления национальных режимов ПОД/ФТ постсоветских стран свидетельствует и подписание 5 декабря 2012 г. в Ашхабаде *Соглашения о создании Совета руководителей подразделений финансовой разведки*

*Содружества Независимых Государств* (далее – Соглашение) в рамках встречи руководителей подразделений финансовой разведки стран СНГ. Это соглашение об образовании *Совета руководителей подразделений финансовой разведки Содружества Независимых Государств* (далее – Совет) было подписано президентами Российской Федерации, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызской Республики, Украины и Таджикистана.<sup>4</sup>

В 2009 г. с инициативой создания специального органа в составе руководителей подразделений финансовой разведки государств-участниц СНГ в целях усиления и укрепления взаимодействия в вопросах ПОД/ФТ выступила Республика Беларусь. Это предложение поддержали большинство стран Содружества, а также Евразийская группа по противодействию легализации доходов и финансированию терроризма (ЕАГ).<sup>5</sup>

Главная прямая функция Совета – обеспечение сотрудничества финансовых разведок на постсоветском пространстве, разработки норм и практик, а также внедрения международных стандартов в этой области. Параллельно Совет – это институциональная структура, которая, наряду с ЕАГ, за счет включения в свой состав и работу большинства (а в перспективе – всех) заинтересованных стран СНГ, является одним из наиболее перспективных проектов, с точки зрения дальнейшего развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве под эгидой России.

В отличие от уже существующих отраслевых субрегиональных структур в сфере ПОД/ФТ именно в формате Совета Россия становится явным безальтернативным лидером, а ресурс Совет становится важным инструментом интеграции и стандартизации политических стратегий и практических мер в одной из важных – и все более важных – сфер безопасности. Это особенно важно на переходном этапе развития международной системы ПОД/ФТ, когда нарабатываются принципы оценки национальных и наднациональных юрисдикций для оценки их соответствия стандартам ФАТФ.

Разработка консолидированной позиции странового блока постсоветских государств, с учетом их исторической и культурной общности, родственного характера правовых систем и, как следствие, отчасти и правоприменительной практики, позволит, с одной стороны заявить об имеющейся позиции, официально закрепив ее на уровне ФАТФ в качестве де-факто стандарта для проведения взаимной оценки. С другой стороны, это даст возможность подойти к созданию модельного наднационального законодательства в сфере ПОД/ФТ (на начальном этапе развития – в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС/Евразийского экономического пространства с учетом перспектив его расширения за счет Киргизии, Таджикистана и иных постсоветских государств). В перспективе деятельность Совета также может способствовать фактическому признанию партнерами России по Совету Абхазии и Южной Осетии (в ходе и в целях остро необходимого практического взаимодействия с их институтами системы ПОД/ФТ – в форме информационного обмена, экстрадиционных процедур, реституции активов и др.

При более подробном рассмотрении структуры Совета нужно обратить внимание на следующий ключевой аспект. Если обратиться к Соглашению о

создании Совета,<sup>6</sup> то в нем перечислен целый ряд его конкретных функций и задач, но не прописана стратегическая цель деятельности Совета.

Например, согласно п. 2.1. Положения о Совете, основными направлениями деятельности Совета определены:

- организация взаимодействия подразделений финансовой разведки и иных заинтересованных органов государств-участников СНГ, а также органов СНГ, в сферу деятельности которых входит противодействие легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма;
- определение приоритетных направлений сотрудничества и принятие совместных эффективных мер;
- содействие выработке единых подходов в целях сближения и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ;
- разработка предложений о совершенствовании правовой базы сотрудничества государств-участников СНГ;
- обеспечение реализации принятых в рамках СНГ документов.

К основным функциям Совета (согласно п. 2.2.) отнесены:

- подготовка предложений по разработке целевых программ и приоритетным направлениям сотрудничества государств-участников СНГ в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма;
- содействие во внедрении государствами-участниками СНГ рекомендаций ФАТФ;
- содействие обмену информацией между подразделениями финансовой разведки;
- подготовка предложений по формированию единых стандартов информационного обмена между подразделениями финансовой разведки;
- разработка совместно с заинтересованными органами государств-участников СНГ рекомендаций по выявлению и пресечению форм и методов, используемых в целях легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма;
- разработка и реализация совместных мер, направленных на борьбу с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием терроризма;
- взаимодействие с заинтересованными органами СНГ, а также рабочими (исполнительными) органами международных организаций, ФАТФ и региональных групп по типу ФАТФ в вопросах своей компетенции;
- организация и координация исполнения принятых документов в рамках СНГ по компетенции Совета и собственных решений;
- анализ тенденций (типологий) в сфере легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма;
- содействие обмену опытом между подразделениями финансовой разведки государств-участников СНГ, в том числе оказание методической помощи;
- рассмотрение вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров для подразделений финансовой разведки государств-

участников СНГ и создания базовых организаций государств-участников СНГ по подготовке и переподготовке кадров;

– рассмотрение вопросов проведения совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам, представляющим взаимный интерес; и т. д.

Таким образом, Положение о Совете описывает, скорее, процесс и возможные формы и форматы взаимодействия.

При этом более широкий вопрос – а зачем нужен Совет в качестве института СНГ? – остается открытым. Эта статья является попыткой отвести на этот вопрос. В ней на основе анализа уставных и иных документов СНГ, предложена своя интерпретация целей деятельности Совета.

## **I. К вопросу о стратегической цели деятельности Совета**

Содружество Независимых Государств с момента своего создания ориентировалось обеспечение стабильности и безопасности стран-участниц СНГ и сотрудничество по самому широкому спектру вопросов. Согласно Уставу Содружества, среди его целей – сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности, а также ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Если обратиться к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, то к сфере совместной деятельности стран-участниц СНГ отнесена борьба с организованной преступностью. Аналогичный постулат закреплён и в Уставе, где борьба с организованной преступностью отнесена к сферам совместной деятельности государств-членов, реализуемых на равноправной основе через общие координирующие институты.

Декларация глав государств – участников Содружества Независимых Государств о дальнейшем развитии всестороннего сотрудничества признает, что организованная преступность, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, а также терроризм находятся в постоянном фокусе внимания и представляют серьезную угрозу безопасности государств – участников СНГ. Согласно Концепции дальнейшего развития СНГ, обеспечение стабильности и процветания государств в современном мире, в условиях появления новых рисков и вызовов, диктует государствам – участникам Содружества потребность во все более тесном взаимодействии.

Ключевым направлением в Концепции дальнейшего развития СНГ признано сотрудничество в сферах безопасности, борьбы с преступностью, поддержания и укрепления международной безопасности и стабильности, противодействия новым вызовам и угрозам, которые являются одними из наиболее востребованных областей взаимодействия. Концепцией определено, что требуется дальнейшая активизация усилий государств-участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, организованной международной преступностью, в том числе незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, в противодействии коррупции, легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, торговле людьми, преступлениям в сфере информационных



технологий, в оформлении и охране государственных границ. Скорейшего решения требует и проблема координации усилий в нераспространении оружия массового уничтожения и средств его доставки и укрепление национальных систем экспортного контроля с целью недопущения его попадания в руки террористов. Особое внимание необходимо уделять предупреждению терроризма, противодействию его идеологии и пропаганде, а также финансовой составляющей.

Вместе с тем, реализация данных целей и задач не должна препятствовать развитию экономики, сдерживать или ограничивать частную инициативу предпринимателей и препятствовать экономическому росту и развитию легальной экономики, которые она призвана защищать. Не случайно Стратегией экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. к числу общих целей государств – участников СНГ отнесены:

- формирование согласованных условий для обеспечения устойчивого развития экономики;
- обеспечение экономической безопасности;
- создание условий для формирования и развития рыночных отношений, обеспечение равных возможностей и гарантий для всех субъектов хозяйственной деятельности;
- создание благоприятного инвестиционного климата для совместного использования финансовых ресурсов государств – участников СНГ, обеспечивающих развитие конкурентоспособного производства, транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп и других субъектов хозяйственной деятельности.

Именно поэтому -- не в последнюю очередь – развитие финансовых институтов и повышение инвестиционной привлекательности отнесено к числу главных задач государств–участников СНГ, в рамках Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г.

На отраслевом уровне Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г. в числе приоритетных направлений дальнейшего сотрудничества государств – участников СНГ определяет:

- совершенствование надзора за деятельностью банков и иных кредитно-финансовых организаций;
- предупреждения и пресечения налоговых правонарушений;
- предотвращения легализации доходов от незаконной деятельности;
- организация подготовки и переподготовки кадров в соответствии с международными стандартами и требованиями.

Четкие правила надзора, контроля и предупреждения противоправной и преступной деятельности, основанные на международных стандартах и учитывающие специфику и особенности развития стран СНГ, должны стать эффективным подспорьем и даже базисом устойчивого экономического роста, развития, реализации взаимовыгодных инфраструктурных проектов, ориентированных на экономический рост и развитие партнерских отношений стран СНГ на всех уровнях.

С учетом тренда на глобализацию и создание региональных военно-политических и экономических блоков будущее СНГ – в том, чтобы страны-

участницы, с одной стороны, имели эффективные, развитые, сильные национальные экономики, ориентированные на устойчивое развитие, а с другой стороны, высокий уровень безопасности, т. е. эффективно ограждались от проявлений угроз миру и стабильности, в том числе финансовой.

При этом нельзя забывать о необходимости соблюдать баланс во всех сферах регулирования и между ними. Согласно Концепции дальнейшего развития СНГ работа по конкретным направлениям должна быть сосредоточена в Совете министров иностранных дел, Экономическом совете, других уставных органах, а также в органах отраслевого сотрудничества СНГ, которые наделяются полномочиями по принятию окончательных решений по вопросам их компетенции, внесению для рассмотрения проектов решений Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ в установленном порядке. На этом фоне развитие и совершенствование такого органа, как Совет руководителей глав подразделений финансовой разведки СНГ обретает особую актуальность и значимость

Стратегической целью Совета руководителей глав ПФР СНГ, как органа отраслевого сотрудничества Содружества, может стать *содействие обеспечению устойчивого сбалансированного экономического роста и развития национальных экономик стран СНГ и субъектам их легальных секторов путем выявления, предотвращения и ликвидации рисков и угроз отмывания денежных средств и финансирования терроризма.*

## **II. Оценка результативности деятельности и перспектив развития Совета**

С учетом того, что Совет начал реальную работу 22 мая 2013 г., когда в Минске состоялась его организационное заседание, проявить себя каким-либо образом он еще не успел. В ходе первого организационного заседания Совета был избран его председатель на 2013–2014 гг. – А.В.Максименко, директор департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь.<sup>7</sup> В ходе заседания было принято решение о том, что функции Секретариата Совета на постоянной основе будет осуществлять Федеральная Служба по финансовому мониторингу РФ (Росфинмониторинг), и утвержден Регламент работы Совета. При этом было принято решение о том, что следующее заседание Совета пройдет в ноябре 2013 г. в Ашхабаде (Туркменистан).<sup>8</sup>

Предполагается, что работа Совета будет ориентирована на реализацию совместных мероприятий финансовых разведок (типа операции «Канал»), оперативный обмен информацией, организацию подготовки и повышения квалификации кадров и др.

В настоящее время органы отраслевого сотрудничества СНГ организуют свою работу, как правило, в формате программ, рассчитанных на несколько лет. Например, сейчас реализуются такие программы, как:

- Программа сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических

средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействии наркомании на 2011–2013 гг.;

- Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2011–2013 гг.;

- Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2011–2013 гг.;

- Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 гг.;

- Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 гг.;

- План мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств-участников Содружества Независимых Государств на 2011–2015 гг.

На смену завершающим свое действие в конце 2013 г. программам в настоящее время готовятся проекты аналогичных программ, рассчитанных на перспективу от 2 до 4 лет.<sup>9</sup> Например, последнее заседание экспертной группы по программе сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на период с 2014 г. состоялось в сентябре 2013 г. в Минске.

В соответствии с проектами программ сотрудничества с 2014 г., Совет руководителей глав подразделений финансовой разведки СНГ будет участвовать в четырех из них. Вместе с тем, на взгляд автора данной статьи, в перспективе было бы полезно рассмотреть возможность для Совета принять участие в действующих программах, которые не завершают свое действие по истечении 2013 г. В частности, автор полагает, что Совет мог бы принять участие в Плане мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств-участников СНГ на 2011–2015 гг.<sup>10</sup> по следующему направлению:

3.1.4. Осуществлять обмен информационными материалами: об обстановке на внешних границах и основных угрозах пограничной безопасности государств-участников СНГ (ежемесячно) – Пограничные ведомства государств-участников СНГ, Совет командующих пограничными войсками (КС СКПВ) и заинтересованные органы СНГ.

В частности, Совет может содействовать национальным подразделениям финансовой разведки стран СНГ в плане запросов у пограничных органов информации по линии Рекомендации ФАТФ №32 «курьеры наличных» (например, на таджикско-афганской границе). Кроме «курьеров наличных» может быть интересна информация по незаконному перемещению (объемы, направления и иные показатели) оружия, наркотических средств, делящихся и радиоактивных материалов, «окнах» на границе.

В свою очередь, полученная от пограничных органов стран СНГ информация по нелегальному (в обход таможенных органов и официальных пунктов пропуска через государственную границу) перемещению наличных денежных средств, ювелирных изделий, наркотических средств и др. позволит аналитикам ПФР использовать такую информацию при построении моделей финансовых и товарных потоков.

Целесообразным было бы и участие Совета в ряде мероприятий Программы сотрудничества государств–участников СНГ в области противодействия незаконной миграции на 2012–2014 гг.,<sup>11</sup> особенно по следующему направлению:

2.9. Рекомендовать государствам – участникам СНГ продолжить мониторинг финансовых потоков, поступающих в государства – участники СНГ посредством международной банковской системы из государств, неблагополучных в миграционном отношении, а также осуществлять противодействие легализации доходов, полученных в результате организации и содействия незаконной миграции.

В более широком плане, с учетом общемировых трендов по деофшоризации, повышению степени прозрачности юридических лиц и выявлению бенефициарных собственников, а также усиливающуюся озабоченность мирового сообщества развитием и реализацию требований ФАТФ (включая фактор оружия массового уничтожения), по мере становления и развития Совета на повестку дня целесообразно было бы, поставить вопрос о создании в рамках СНГ *целевой межгосударственной программы в области противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.*

### **III. Перспективы взаимодействия Совета и ЕАГ с органами отраслевого сотрудничества СНГ**

В рамках СНГ органы отраслевого сотрудничества подписывают протоколы (обычно на базе модельных протоколов) о взаимодействии. Совет глав ПФР также подпишет ряд таких протоколов. Отдельный протокол может быть подписан с ЕАГ до конца 2013 г. – вероятно, на одном из планируемых на ноябрь совместных мероприятий ЕАГ и Совета на единой площадке (в г. Ашхабаде).

С учетом компетенции Совета, следующие органы отраслевого сотрудничества могут представлять интерес к взаимодействию с ним:

- Исполнительный комитет СНГ;
- Координационный Совет генеральных прокуроров;
- Совет министров внутренних дел;
- Совет руководителей органов безопасности и спецслужб;
- Совет командующих погранвойсками;
- Координационный совет руководителей органов налоговых расследований;
- Совет руководителей таможенных служб (включая Комитет глав правоохранительных подразделений таможенных органов);
- Совет руководителей миграционных органов;
- Антитеррористический центр государств-участников СНГ;
- Бюро борьбы с организованной преступностью и иными видами преступлений;
- Совместная комиссия государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией;
- Иные (по компетенции).

Отдельно необходимо остановиться на перспективах взаимодействия Совета руководителей финансовых разведок стран СНГ с Евразийской группой по противодействию легализации доходов и финансированию терроризма (ЕАГ). В ноябре 2013 г. предполагается передача поста Председателя ЕАГ представителю финансовой разведки Индии. В этой связи вектор российских интересов будет смещаться, с одной стороны, на глобальный уровень (с учетом того факта, что с июля 2013 г. Россия возглавляет ФАТФ). С другой стороны, на региональном уровне Совет глав ПФР СНГ как раз может стать связующим звеном между двумя Региональными группами по типу ФАТФ с участием России: ЕАГ<sup>12</sup> и МАНИБЭЛ (Комитета Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма).<sup>13</sup>

Несмотря на политические нюансы, которые могут потребовать определенных согласований, формат «Совет+ЕАГ» позволяет определиться с ключевым вектором взаимодействия и поставить его во главу угла при формировании межгосударственной программы по линии ПОД/ФТ в рамках СНГ.

Одним из направлений взаимодействия может стать выработка и согласование единой позиции по проблеме легализации наркотических средств и извлечения государством финансовой выгоды от монополии на продажу наркотиков внутри страны. Если, например, в странах Латинской Америки позиция по вопросу о частичной легализации наркотиков смягчается, то среди стран-участниц СНГ она, вероятно, будет однозначно отрицательной.<sup>14</sup> В будущую программу, которая может предусматривать взаимодействие по линии выявления финансовой инфраструктуры наркобизнеса, можно также включить тематические направления, связанные с существующей Программой сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействию наркомании на 2011–2013 гг. по пункту 1.1 (развитие международно-правовой базы сотрудничества, совершенствование и сближение национального законодательства). Необходим анализ практики легализации наркотиков (с упором на весьма противоречивый латиноамериканский опыт), формирование единой позиции России в этой области и предложение ее странам СНГ. Результатом этой работы должно стать решение о согласованной позиции СНГ и ее представление на мировой арене. Страны СНГ даже могут стать инициаторами обсуждения в рамках институтов ООН проблематики легализации наркотиков и вопросов возможности государственной монополии на доходы от продажи наркотических средств, которые предлагаются рядом стран.

Другим важным направлением в ближайшей перспективе может стать работа под эгидой Совета по выявлению национальными ПФР совместно с правоохранительными органами и специальными службами источников финансирования сайтов, осуществляющих сбор финансовых средств на вербовку и содействие финансированию терроризма и экстремизма, а также наемничеству. Так, например, по данным ФСБ, в настоящее время в Сирии на стороне вооруженной оппозиции может сражаться около 200 российских

граждан (хотя некоторые другие источники указывают и на пятикратно превосходящие цифры).<sup>15</sup> Некоторые из них были завербованы посредством сайтов в глобальной сети Интернет. Россия и другие государства-члены СНГ систематически проводят мероприятия в русскоязычном секторе интернета по выявлению, закрытию и определению источников финансирования вербовочных сайтов, установление связанных с данной деятельностью физических и юридических лиц, внесение их в список лиц, причастных к экстремистской и террористической деятельности во всех странах СНГ (что автоматически будет вести к замораживанию их финансовых транзакций). Координация этих мероприятий с продвигаемым в этой статье форматами – отдельной *Программой государств-членов СНГ по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма* и к сотрудничеству по линии «Совет руководителей финансовых разведок + ЕАГ» -- не только повысит эффективность этих мероприятий, но и обеспечит их большую специализацию и «заточенность» именно на заявленных задачах противодействия терроризму и экстремизму. Более того, такая координация в перспективе, после окончания конфликтов, может способствовать предотвращению «реэкспорта терроризма».

В данной статье предлагает определять «реэкспорт терроризма», по аналогии с таможенной процедурой «реэкспорта», как *возвращение в страну происхождения лица или группы лиц, ранее покинувшего ее с целью участия в боевых действиях на территории иной юрисдикции (в т. ч. непризнанных государств) или с целью осуществления террористической деятельности*. По возвращении такие лица, имеющие, как правило, боевой опыт и связи с террористическими структурами и незаконными вооруженными формированиями, могут являться организаторами и/или участниками «домашних» террористических структур и представлять опасность с точки зрения осуществления террористических актов или оказания содействия террористической деятельности, включая вопросы ее финансирования и совершения преступлений для получения денежных средств.

---

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Устав Содружества Независимых Государств (Утвержден Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.).
2. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.
3. Декларация глав государств – участников Содружества Независимых Государств о дальнейшем развитии всестороннего сотрудничества от 14 декабря 2012 г.
4. О Заявлении глав государств – участников Содружества Независимых Государств в связи с 20-летием образования СНГ от 3 сентября 2011 г., г. Душанбе.
5. Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств на юбилейном неформальном саммите в Москве 20 декабря 2011 г. город Москва.

6. Решение о Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации (одобрена Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 г.).

7. Решение о Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. (Утверждена Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г.).

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> См. <<http://www.fatf-gafi.org>> и <[http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/eag\\_fatf.php](http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/eag_fatf.php)>. См. анализ основных требований новой редакции и перспектив имплементации обновленных международных стандартов ФАТФ на пространстве Таможенного союза ЕврАзЭС: Сорокин К.Г. Перспективы имплементации ключевых требований новой редакции международных стандартов ФАТФ в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС // Таможенное дело. 2012. №4. с. 32–36.

<<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=68344;dst=0;ts=5516ADF199776AF6C367E45CC64AB60;rnd=0.5398705073166639>>.

<sup>2</sup> <[http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/regional\\_bodies.php](http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/regional_bodies.php)>.

<sup>3</sup> Подробнее см.: <[http://www.eurasiangroup.org/ru/page\\_1337628340\\_19.php](http://www.eurasiangroup.org/ru/page_1337628340_19.php)>.

<sup>4</sup> На момент написания статьи в Казахстане и Армении продолжались внутригосударственные процедуры по соглашению; другие государства-подписанты завершили внутригосударственные процедуры.

<sup>5</sup> Об организационном заседании Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств-участников СНГ см.: <<http://www.fedsfm.ru/releases/545>>.

<sup>6</sup> Соглашение об образовании Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств-участников Содружества Независимых Государств. Ашхабад, 05.12.2012. <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=55491;dst=0;ts=B6B3A61AC42EC89C3FBA828389ED320D;rnd=0.5710013741627336>>.

<sup>7</sup> В Минске состоялось организационное заседание Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств–членов СНГ: <<http://www.cis.minsk.by/news.php?id=1497>>.

<sup>8</sup> Туркменистан не подписал Соглашение о Совете, но является партнером России по ЕАГ.

<sup>9</sup> Автор имел возможность ознакомиться с проектами программ, планируемых после 2013 г., однако до их официального обнародования не комментирует их содержание и степень участия Совета в каждой из программ.

<sup>10</sup> <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=50794>>.

<sup>11</sup> <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=52755;dst=0;ts=5E591FC9B0AC3A45C73A32A72B644946;rnd=0.8312540322076529>>.

---

<sup>12</sup> В ЕАГ на правах наблюдателя входят Армения, Молдова, Украина, на правах члена – Россия.

<sup>13</sup> Созданный в 1997 г. МАНИВЭЛ также является подразделением Совета Европы по проблемам преступности. Из стран-участниц СНГ в МАНИВЭЛ входят Россия, Армения, Молдова, Украина. <<http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/moneyval.php>>.

<sup>14</sup> Подробнее см. Can U.S. and Russia ally to combat drug-money laundering? (Interview with K.Sorokin) // Executive Intelligence Review. 06.09.2013. <[http://www.larouchepub.com/eiw/public/2013/2013\\_30-39/2013-35/pdf/55-62\\_4035.pdf](http://www.larouchepub.com/eiw/public/2013/2013_30-39/2013-35/pdf/55-62_4035.pdf)>; Полюхович А., Филиппова Е. Правительства стран Латинской Америки выступают за легализацию марихуаны // Деловая газета «Маркер». 02.08.2013. <<http://marker.ru/news/554765>>.

<sup>15</sup> Подробнее см. Подают на джихад // Новые известия. 22.08.2013.



## АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ ПОСТСОВЕТСКОГО НЕОПАЦИФИЗМА

**Ключевые слова:** мир, пацифизм, гражданское общество, права человека, комитеты солдатских матерей, миротворческие организации, альтернативная служба, новые вызовы

### Аннотация

В статье предпринята попытка проанализировать новые тенденции в российском антимилитаристском движении. После спада во времена перестройки постепенно наблюдается активизация пацифистских течений. Их характерная черта – тесная связь с движением прав человека. Наибольшим влиянием в спектре сил пользуются комитеты солдатских матерей и близкие им группы. Актуальны задачи большей открытости, контактов с мировым общественным мнением, особенно, с течениями сопротивления милитаризму в рамках процесса глобализации.

---

Пацифистские идеи и действия являются органическим элементом человеческого развития. В рамках одной статьи анализ исторической, философской, политической и множества иных компонентов этой темы поистине неподъемен. Поэтому ограничимся лишь скромной попыткой рассмотреть некоторые аспекты теории и практики пацифистского движения в новой России, навсегда, как хотелось бы надеяться, порвавшей как с тоталитаризмом, так и с его неизбывным спутником – супермилитаризмом.

### I.

Переживаемые страной метаморфозы общественного бытия не могли не затронуть главных ориентиров идеологической модели отношения к вопросам войны и мира, насилия и ненасилия. В советское время вокруг этих проблем существовал некий общественный консенсус, базировавшийся на остром противостоянии двух систем: «мы — за мир во всем мире». Лозунги борьбы за мир, разумеется, конструировались на основе государственной идеологии. Но за ними шли очень значительные слои – пусть лишь потенциального – гражданского общества. Антивоенные устремления в целом совпадали с надеждами советского народа, что вполне объяснимо. Боль потери миллионов жизней в Великую Отечественную войну была и до сих пор остается исключительно острой. Не удивительно, что миротворческие лозунги, провозглашающие цели продвижения к планетарному миру, не диссонировали с общественным настроением.

После распада «административной модели» в этой сфере обозначился некий сумбур тенденций. Перестроечная эйфория породила надежды на мирное будущее, более безопасное, чем при конфронтации времен «холодной

войны». В целом, особенности «суверенизации» внешнеполитического курса МИД РФ при А.Козыреве понизили накал общественной эйфории на политическом градуснике. Параллельно ее затуханию угасал и общественный интерес к глобальным проблемам войны и мира. Население новой Российской Федерации все глубже погружалось в решение собственных проблем, в том числе и за счет планов мирного и фронтального «завоевания» прежде недоступного Запада (экономика, финансы, миграция, криминал и пр.), тем более, что государство этому теперь не противилось. Конфликты, возникавшие в пределах новообразованного Содружества независимых государств, непосредственно не касались большинства населения, поглощенного проблемами собственного выживания.

Российское государство, вынужденное на ходу решать многообразные проблемы, возникавшие в процессе распада СССР, при этом вовсе не бездействовало. Российская армия выступала в конфликтах в качестве миротворческой силы, иногда и стихийно. Была также организована специальная структура, которая занималась мигрантами и беженцами. Позже она превратилась в серьезный государственный орган — Федеральную миграционную службу. С самого начала Российская Федерация в принципе относилась к беженцам без особой лирики. Поначалу их (вспомним армян из Баку) «временно» расселяли. Потом, когда потоки пострадавших от конфликтов русскоязычных беженцев, например, из Таджикистана, стали, скорее, обузой, они пытались уже на добровольной основе рассредоточить по дальним городам и весям. Для внутренних беженцев был создан статус временно перемещенных лиц (впервые — в период осетино-ингушского конфликта). В принципе, государство не препятствовало перемещению беженцев и внутренне перемещенных лиц туда, где можно было жить в мире, но проблемы обеспечения выживания и ассимиляции они в основном должны были решать сами. По отношению же к региональным конфликтам, случавшимся «по соседству», Москва, демонстрируя свою международно-правовую состоятельность, постепенно закрепила и сохранила на уровне ООН избранное ею положение монопольной миротворческой силы на постсоветском пространстве (Таджикистан, Грузия, Приднестровье), что в целом воспринималось обществом без негатива.

Что касается традиционных для предыдущего периода проблем международной безопасности — таких, как, например, всеобщее или ядерное разоружение — то им стало угрожать общественное забвение. С ядерным оружием на постсоветском пространстве с помощью «международной общественности» удалось «разобраться» — т. е. перевезти и сосредоточить его в России. В новых условиях нападать на Россию было явно некому. «Классические» ориентиры пацифизма, касающиеся межгосударственных отношений, в значительной мере утратили для свою актуальность для россиян.

В этих условиях общественные организации, выступавшие в советский период с позиций антимилитаризма, в большинстве своем претерпели значительные структурные модификации. Ряд из них получили законный статус российских некоммерческих организаций (НКО), причем в некоторых случаях они даже сохранили возможности получать определенную государственную поддержку. Во многом этому помогло их членство в международных неправительственных организациях. Так, крупнейшая советская, формально негосудар-

ственная организация — Советский комитет защиты мира — в 1992 г. стал Федерацией мира и согласия. Она продолжает работать и сегодня. Но прежнюю монопольно-представительскую роль флагманов в борьбе за мир бывшие советские полу-общественные структуры, конечно, утеряли.

Вскоре выяснилось, что насилие, принимая различные формы, осталось константой внутренней (как и международной) жизни. Осознание природы и особенностей «новых» волн насилия постепенно привело общество и государство рефлекторно к мысли о необходимости некоего адекватного реагирования.

При этом Россия, действуя в собственных интересах, могла опираться на достаточно гибкие международно-правовые нормы, регулирующие операции по поддержанию мира, тем более что, как правопреемница СССР, она сохранила свое положение постоянного члена Совета Безопасности ООН. Для подавления внутренних конфликтов (осетино-ингушский конфликт, чеченская война) власть напрямую использовала вооруженные силы: для оперативного формирования других инструментов управления безопасностью у нее не было ни сил, ни времени, ни умения, ни, вероятно, желания. От возможного внешнего вмешательства Россию при этом защищала не столько ослабленная армия, сколько международно-политическая конъюнктура, а также известная и тогда еще уважаемая оговорка о внутренней компетенции Устава ООН (плюс, конечно же, ядерное оружие). Иными словами, главным инструментом «регулирования» конфликтов оставалась сила, использование которой было привычным и понятным способом борьбы с неприятностями государственного масштаба.

В целом в 1990-е гг. формирование общественного мнения в отношении применения вооруженного насилия происходило в обстановке нараставшего дефицита безопасности. При этом общественная оценка роли различных силовых структур была отнюдь не одинаковой. Свержение памятника Дзержинскому 22 августа 1991 г. служит достаточно яркой иллюстрацией отношения населения, во всяком случае, той его части, которая включала выживших жертв репрессий и тех, кто оказался жертвой их последствий, к КГБ — уникальному государственному органу, рожденному тоталитаризмом. Но в начале 1990-х гг. сама новая власть была готова отмежеваться от КГБ, во многом ставшего негативным символом. Этот госорган был оперативно расчленен постсоветскими властями и канул в прошлое как целостный функционирующий объект общественного внимания.

В отличие от органов государственной безопасности, вооруженные силы оставались в центре острых политических и профессиональных споров и разногласий (как во власти, так и в обществе) на протяжении всего постсоветского периода: вплоть до сегодняшнего дня Россия, по существу, так и не смогла четко ответить на вопрос о том, какая армия ей нужна. Несмотря на это, советское наследие армейского военно-патриотического воспитания оказалось достаточно прочным. Бюджетные расходы на вооруженные силы весьма весомы. Любые «покушения» на критику армейских порядков «со стороны», тем более пацифистского характера, по-прежнему рассматриваются современными наследниками Главного политического управления Советской армии и Военно-морского флота (ГПУ СА и ВМФ) как крамольные.

## II.

В этой обстановке особый вес в антимилитаристском секторе российской общественности приобрело движение «солдатских матерей». Анализируя работу Комитетов солдатских матерей (КСМ) в контексте нашей темы, следует исходить из того, что идеология пацифизма теснейшим образом связана с идеологией ненасилия. «Солдатские матери» всегда подчеркивали свою приверженность принципам ненасилия. Конечным же объектом насилия всегда является человеческая личность. Отсюда – неразрывная связь пацифизма как неприятия насилия с правозащитной деятельностью.

В этом плане деятельность комитетов солдатских матерей следует рассматривать как пример реалистической адаптации идеалов пацифизма к российским условиям. Она генетически связана с положением СССР в биполярном мире, что подтверждается уникальностью движения солдатских матерей.<sup>1</sup> Советское наследие гипермилитаризации обусловило масштабы общественных потребностей решения проблем человека в военной форме.<sup>2</sup> Движение отличалось высокой социальной инициативностью, безошибочным выбором системы самоорганизации, выдержавшей проверку на прочность в течение почти 25 лет, быстрым и успешным процессом овладения спецификой правозащитной работы в военной сфере. Начало деятельности КСМ отмечено указом президента СССР М.С.Горбачева о реализации предложений солдатских матерей и возвращением из армии на студенческую скамью около 200 тысяч юношей, а также всесоюзным форумом 1990 г. на тему «Какая армия нам нужна?», определившим дальнейшую стратегию движения.

Как ни странно, самоорганизующимся без материальной и финансовой поддержки и идеологической подпитки «сверху», без координации «извне» и опыта практической работы с военными и государственными органами комитетам солдатских матерей удалось сделать многое. Выручало отвращение к насилию и мощное стремление защитить от него сыновей. При этом осознание КСМ своего места в гражданском обществе и значения своей деятельности в ее общественно-политическом и гендерном аспектах происходило параллельно изменению обстоятельств, в которых приходилось работать. Мощное влияние на этот процесс оказала чеченская война. Она обнажила и показала десяткам тысяч родителей, отдавших своих детей на военную службу, насколько бесправен российский солдат. Матери, добившиеся освобождения в январе 1995 г. первой партии военнопленных-военнослужащих по призыву, помнят страшные картины улиц зимнего г.Грозного. Они тогда не смогли собрать тела погибших, чтобы похоронить их. На 48-часовое перемирие военные согласия не дали. А освобожденных из плена даже намеревались судить «по законам военного времени».

Кратко обобщая итоги деятельности КСМ с 1989 г., необходимо подчеркнуть: солдатские матери «открыли» армию для общества. Во-первых, их организации «внедрили» в повестку дня государства и общества проблему защиты прав военнослужащих по призыву и сделали ее актуальной. Очень быстро эта проблема трансформировалась в проблему защиты прав всех военнослужащих, включая офицеров, контрактников, а также и военных пенсионеров. Неслыхан-

ное в Советском Союзе требование права солдата на права человека связывалось солдатскими матерями, прежде всего, с необходимостью остановить разрастание внутриармейского насилия.

Во-вторых, логическим продолжением общественной востребованности решения проблемы защиты прав военнослужащих по призыву явились требования солдатских матерей, касающиеся перехода к формированию вооруженных сил на профессиональной основе, т. е. отмены системы принудительного набора на военную службу. Опираясь на решения Всесоюзного форума солдатских матерей 1990 г., участники движения требовали «перестройки» вооруженных сил на контрактной основе, уже тогда предвидя, что в военной области неизбежно будут происходить серьезные подвижки, непосредственно затрагивающие качественные характеристики системы обеспечения безопасности страны в целом и кадрового состава, в частности. Профессиональная армия, по их разумению, должна была создать определенные возможности развития системы обоюдной ответственности государства и военнослужащего, в том числе солдата, в сфере защиты прав человека. В 1990-е гг. голодные, вплоть до острой дистрофии, больные и погрязшие в казарменной «дедовщине» солдаты являли собой яркий пример отсутствия такой ответственности со стороны государства — и не только по отношению к солдату. Кроме того, солдатские матери надеялись, что военная реформа будет способствовать демократизации вооруженных сил. Увы, несмотря на некоторые признаки понимания необходимости реальной военной реформы частью военных теоретиков и практиков и определенные практические шаги в этом направлении, окончательное завершение этого процесса в ближайшем будущем пока не просматривается. Вооруженные силы, как и вся страна, находятся, в лучшем случае, на стадии «догоняющего развития».

В-третьих, задолго до теоретического осмысления значения сетевых образований в современном мире активисты КСМ, подталкиваемые жизненными реалиями, без Интернета, без финансового и технического обеспечения и в весьма в короткие сроки создали эффективную сетевую структуру. Эта сеть, сохраняя полную самостоятельность (в том числе юридическую) отдельных организаций, постоянно обменивающихся опытом, оказалась способной в любой момент на добровольной основе формировать дееспособные команды активистов, заинтересованных в решении той или иной конкретной проблемы, в продвижении к достижению целей и задач стратегического уровня. Уже в первой половине 1990-х гг. распространение информации и процесс принятия решений в среде солдатских матерей России осуществлялись с фантастической скоростью, практически моментально. При этом в наиболее обеспеченном новейшими средствами информации и коммуникации г.Москве КСМ в 1992-93 гг. располагал лишь «одной четвертью» телефона, одной пишущей машинкой и одним столом в офисе Московского центра по правам человека, где размещались четыре общественные организации. Во многих активно работавших региональных комитетах и того не было.

В-четвертых, солдатские матери освоили военное право и успешно использовали правовые инструменты в своей практической работе. Особая значимость этого фактора обусловлена тем, что военные юристы, получившие ди-

плоты военных вузов в советские, а потом и в российские времена, не воспринимали защиту прав человека как одну из органических задач правоприменительной практики. В гражданских же вузах военное право не изучали вовсе. Солдатские матери оказались пионерами в использовании российского и международного законодательства в интересах защиты прав человека в военной форме. В частности, именно благодаря усилиям КСМ в документах Комиссии ООН по правам человека впервые появилось понятие «права военнослужащих по призыву». Без преувеличения можно сказать, что многие члены КСМ являются лучшими в стране знатоками военного права.

В-пятых, солдатские матери выстроили развитую систему сотрудничества КСМ с государственными и особенно военными органами, ориентированную на защиту прав человека, причем не вообще, а в отношении каждого индивидуального случая нарушения прав военнослужащих по призыву и призывников. Для России, кстати, знание языка (терминологии) общения с властными структурами, особенно если дело касается решения конкретных вопросов, чрезвычайно важно, поскольку общество и бюрократия в принципе говорят на разных языках. Кроме того, многообразие нарушений прав военнослужащих требовало диверсификации подходов к решению той или иной проблемы, в том числе для разных родов и видов войск. Специфика же правовой защиты в военной сфере состоит в том, что без участия госорганов, в частности, военных, никакую индивидуальную проблему, связанную с нарушениями прав военнослужащих и восстановлением или изменением его статуса, на легитимной основе разрешить невозможно.

Готовность КСМ к диалогу и сотрудничеству с госорганами нередко встречала определенное непонимание со стороны части НКО, работающих в правозащитной среде. Так, некоторые НКО скептически оценивали сотрудничество Союза комитетов солдатских матерей России (СКСМР) с военной прокуратурой, начавшееся в конце 1990-х гг. в связи с инициированной солдатскими матерями амнистией для «беглецов», т. е. солдат, самовольно оставивших воинские части в связи с угрозами их жизни и здоровью. Сейчас совместные усилия СКСМР и Главной военной прокуратуры, направленные на защиту прав человека, приобрели системный характер и дают плодотворные результаты. Их опыт широко используется другими НКО, работающими с «закрытыми» государственными структурами (ФСИН, Следственный комитет, психиатрическая медицина и др.). Позиция солдатских матерей изначально твердо опиралась на приоритет интересов личности в ее конфликте с государством. В этих целях они считали необходимым использовать все доступные ненасильственные средства для обеспечения и защиты прав своих сыновей: от демонстраций протеста до трудоемкой, требующей максимального внимания, длительной и многовекторной переписки с гражданскими и военными властями. В целом история движения КСМР свидетельствует о том, что они, помимо собственных, оригинальных «инноваций», использовали практически все виды и формы правозащитной работы, описанные в соответствующей литературе, обобщающей международный опыт в этой сфере.

Несмотря на это, оценка деятельности солдатских матерей многими высокопоставленными военачальниками, с одной стороны, и рядом общественных

организаций, занимающихся проблемами альтернативной гражданской службы (АГС), с другой, остается негативной, хотя и по разным причинам. Например, в годы, когда министром обороны был П.Грачев (1992–1996 гг.), солдатские матери считались «врагом № 1», разрушающим военную мощь страны изнутри. «Альтернативщики» же, напротив, обвиняют солдатских матерей в том, что их деятельность носит отчетливую социальную ориентацию и практически лишена политической антивоенной направленности. Так, С.Сорокин, позиционирующий себя как председатель общественного объединения «Движение против насилия», видит главную трудность развития пацифистского движения в позиции солдатских матерей по вопросу «отказа от военной службы по убеждениям с последующей АГС», которая состоит в «неприятии отказа по убеждениям как решающего направления борьбы за отмену призыва». Заодно С.Сорокин обвиняет и все «предыдущие поколения призывников» в сохранении призывной системы, поскольку они не могут «преобразовать мысли и неясные желания в слова: «Я не хочу служить в армии!».<sup>3</sup> Однако, как показывает практика, это далеко не так. Численность юношей призывного возраста, избегающих призыва, или военнотружущих по призыву, оставляющих воинские части по собственной инициативе, в т. ч. ввиду жизненной необходимости, достигала в отдельные годы массовых масштабов и продолжает оставаться непропорционально большой, несмотря на все усилия военных и гражданских властей.

Что касается подхода солдатских матерей к вопросу об АГС, то он прост: закон об АГС скроен по лекалам Главного организационно-мобилизационного управления Генштаба и поэтому ориентирован вовсе не на развитие АГС, а на предотвращение любых, в том числе законных, лазеек освобождения от отправки в воинские части. Альтернативная служба организована так, чтобы она была максимально непривлекательна для молодежи. Поэтому желающих стать «альтернативнослужащими» бывает в среднем не более двух сотен в каждую призывную кампанию. И АГС, естественно, не может служить приоритетным ориентиром для солдатских матерей, поскольку она лишь девальвирует цель ликвидации призывного рабства. Логично предположить, однако, что минимальная численность проходящих альтернативную гражданскую службу зависит не только от «несовершенства» законодательства, но и от крайне небольшого числа пацифистов-сторонников С.Сорокина, которых пока не становится больше.

### III.

КСМ поддерживали и поддерживают тесные связи со многими авторитетными общественными организациями. Эти связи опираются на идентичность подходов к решению тех или иных задач, а также оценок ситуации в стране в целом и тенденций развития гражданского общества, в частности. Среди таких организаций – «Международное ненасилие» (А.Каменщиков, В.Сухов), «Региональная гражданская инициатива – право на жизнь и гражданское достоинство» (В.Коган-Ясный), Независимая психиатрическая ассоциация России (Ю.Савенко), «Гражданское достоинство» (Э.Памфилова), ряд женских организаций и др.<sup>4</sup>

Особого упоминания заслуживают «Мемориал» и российское отделение Транснациональной радикальной партии (ТРП),<sup>5</sup> а также Ассоциация радикальных антимилитаристов (в период, когда ее возглавлял Н.Храмов). Поддержка солдатских матерей «Мемориалом», развернувшим позднее широкую правозащитную деятельность на Северном Кавказе, сыграла большую роль в период чеченской войны, когда появилось немало претендентов на роль «координаторов» их усилий. О.Орлов, нынешний руководитель Центра защиты прав человека «Мемориала», заявил тогда: нужно не координировать действия солдатских матерей, а просто помогать им. Флаги же транснациональных радикалов неизменно веяли практически на всех публичных мероприятиях, организованных солдатскими матерями или проводимых с их участием.

Однако в целом «климатические условия» в общественной среде, определяющие внимание и отношение к идеям ненасилия на сегодняшний момент, кардинально отличаются от тех, которые существовали в 1990-е гг. Прилагается немало идеологических и политических усилий к тому, чтобы серьезное обсуждение идей ненасилия и пацифизма выглядело просто «неприличным». Так, русский националист В.Попов в своей книге «Возвращение Руси: на пути к русскому государству» ставит пацифизм на первое место в перечислении семи смертных грехов, каждый из которых способен погубить любую нацию.<sup>6</sup> В качестве самого свежего примера можно упомянуть высказывания «суперпатриота» А.Проханова, именующего пацифистов не иначе как агентурой врага и «пятой колонной», действующей в тылу государства.<sup>7</sup> В Интернете размещаются разного рода «списки» некоммерческих организаций, якобы финансируемых ЦРУ, в которые нередко включены и организации солдатских матерей.

Между тем пацифистская деятельность как озабоченность общественных кругов проблемами «борьбы за мир», предупреждения международного и внутреннего насилия в остальном мире по-прежнему остается остро актуальной. Ей занимаются как мощные, так и мелкие объединения «по интересам» на международном и национальном уровне, о чем большинство россиян не информировано. Так, в самый разгар иракского кризиса в мире прошли беспрецедентные по массовости антивоенные манифестации, выразившие реакцию мирового общественного мнения «на американскую политику «с позиции силы». По подсчетам прессы, общее число участников антивоенных демонстраций в разных странах в кульминационный день кампании насчитывало не менее 15 млн. чел. По мнению Генерального секретаря Международного института мира в Вене Г.Локшина, «новый пацифизм» характерен тем, что он не сводится к отрицанию войны как таковой, а одновременно несет протест против милитаризации общества и мировой политики, против того, что когда-то американский сенатор Дж.Фулбрайт назвал, применительно к США, «упоеанием силой».<sup>8</sup>

Деятельность международных неправительственных организаций пацифистской ориентации заслуживает специального анализа и выходит за рамки настоящей статьи. Следует лишь подчеркнуть, что их выступления нарастают. Так, в апреле 2013 г. в Брюсселе было задержано 480 членов пацифистских организаций – участников попытки штурма штаб-квартиры НАТО. В том же году по всей Германии прошли массовые «марши мира» пацифистов и противников ядерной энергетики. Успешно продолжает свою нелегкую деятельность в Ин-



дии Центр изучения общества и секуляризма, потерявший в мае 2013 г. своего лидера Ашгара Али Ендженира,<sup>9</sup> лауреата Альтернативной нобелевской премии 2004 г., известного исследователя проблем толерантности и мирного сосуществования религий. В августе 2013 г. лауреат Нобелевской премии мира Майрид Макгире выступил с призывом прекратить поддержку фундаменталистских джихадистских сил в Сирии, продолжать поиски мирного выхода из сложившейся в стране ситуации.

#### IV.

Усложнение проблем обеспечения безопасности в современном мире сопровождается диверсификацией общественных усилий в сфере сопротивления насилию. Новые вызовы и угрозы в глобализующемся мире рожают новые формы и направления общественных движений. Защита мира от насилия охватывает все более широкое пространство человеческой деятельности, не связанной непосредственно с задачей недопущения и прекращения межгосударственных войн. Насилие над природой, насилие в отношении женщин и детей, расизм, этнонациональный и межконфессиональный экстремизм, другие военные и невоенные язвы современного развития углубляют осознание обществом необходимости предотвращения насилия. Внешнее насилие становится лишь частным видом насилия, пронизывающего пласты социально-экономических, военно-политических и других отношений международного и внутригосударственного характера. Реакция на насилие приобретает транснациональный характер, отдельные проявления пацифистской деятельности структурируются, постепенно приобретая «отраслевой» характер (экология, защита прав человека, атомная энергетика, военная сфера и др.). Этот процесс находит отражение и поддержку, том числе, в международно-правовой деятельности ООН.

Традиционная оценка пацифизма как утопической идеи все меньше отражает современные реалии. Еще в начале XXI в. в одном из толковых словарей отмечалось, что «для пацифистов характерна пропагандистская деятельность. Они теоретически и идеологически доказывали, что политические и военные конфликты необходимо решать за столом переговоров... В то же время ограничение или исключение практики разрешения политических споров военным способом является очень сложной задачей. Поэтому пацифизм до сих пор несет на себе отпечаток утопизма».<sup>10</sup>

В самом деле, пацифизм сегодня во многом сохраняет флер утопизма. Действительно, исключить применение вооруженного насилия из процессов урегулирования конфликтов чрезвычайно сложно. Но современный мир — это далеко не тот мир, каким он был во время зарождения идей пацифизма. В наши дни практически общепризнанным стало понимание того, что мировые войны XX в. ушли в прошлое. Весьма показательно и само изменение дипломатической лексики, касающейся проблем войны и мира. Дипломаты говорят о важности *превентивной* дипломатии, об *урегулировании* конфликтов, о *миротворчестве*, *миростроительстве* и т. п. Военные говорят о человеко-сберегающих технологиях (пока — касающихся прежде всего «своих»). Развиваются технологии применения невооруженного насилия (информационные войны). Все эти

процессы, разумеется, отнюдь не стерильны с точки зрения человеческой этики. Они противоречивы, переполнены «двойными стандартами» и реализуются в условиях многослойного переплетения государственных интересов самого разнообразного характера. И, тем не менее, в принципе они работают против насилия.

Военная сила остается и, вероятно, еще долго будет инструментом политики как на международном, так и на внутригосударственном уровне. Однако сегмент ее применения как наиболее эффективного инструмента достижения тех или иных целей на глобальном поле угроз и вызовов заметно сужается. К примеру, задачи отражения таких угроз, как терроризм, наркотрафик, торговля людьми и др. не могут решиться исключительно с помощью вооруженного насилия. Для этого требуются глубокие функциональные изменения государственных и международных систем обеспечения безопасности, способные служить преградой таким вызовам.

В России эти проблемы исторически имели и сохраняют свой, специфический окрас. В советский период регулирование отношений к пацифизму в нашей стране в основном брало на себя государство. Этот процесс можно охарактеризовать как противоречивый и непоследовательный. Пацифизм «делился» на социалистический («хороший») и капиталистический («плохой»), но в отдельные периоды официально поддерживался в целом, исходя из политических потребностей. Так, в Программе КПСС 1977 г. подчеркивалось, что все организации и партии, стремящиеся к прекращению войны, в том числе пацифистские движения, найдут у Советского Союза понимание и поддержку.<sup>11</sup>

К сожалению, сегодня российскими верхами пацифизм однозначно отождествляется со слабостью, в то время как военная сила оценивается как фундаментальное свидетельство крепости государства. До недавнего времени Россия жила с военным бюджетом, который в мае 2006 г. был назван тогдашним министром обороны С.Ивановым «пацифистским». Сейчас положение иное, вооруженным силам обещаны миллиарды, которые планируется потратить без какого-либо вмешательства общественности. В то же время положение с армией остается сложным. Значительная часть молодых людей призывного возраста продолжает «голосовать ногами» против призыва. Содержать мобилизационную армию Россия, скатывающаяся в глубокую демографическую яму, уже не в состоянии, — качество и количество людских ресурсов едва ли позволит это делать и в ближайшем будущем. Естественно, что на этом фоне в бедах российских вооруженных сил легче обвинять пацифистов, а не военное и гражданское руководство страны.

Характерно, что к числу пацифистов их оппоненты относят представителей самых разных общественно-политических и социальных слоев. В статье русского националиста А.Белова «Что под маской пацифизма?» в качестве пацифистов-либералов, наряду с известными правозащитниками С.Ковалевым и Л.Пономаревым, были названы олигархи В.Гусинский и Б.Березовский, а также премьер-министр Е.Гайдар и бывший министр финансов А.Кудрин.<sup>12</sup>

## V.

Современный пацифизм эволюционирует вместе с эволюцией насилия. От прежнего центрального фокуса на межгосударственные войны он переходит на уровень внутренних конфликтов. Внешнее вмешательство во внутренние конфликты при этом также эволюционирует, на его знаменах реют призывы к миру, демократии, защите прав человека и другим глобальным ориентирам ненасильственного характера. Эти цели сами по себе могут достигаться (или не достигаться) насилием, принимающим разные формы и встречающим ответное насилие. Но это же свидетельствует об актуализации задачи обеспечения мира на внутригосударственном уровне. Предотвращение внешней агрессии в ее самых грубых формах и сейчас еще остается в числе основных задач обеспечения безопасности государства. Однако глобализация открывает иные, все более широкие возможности продвижения собственных легитимных интересов на международной арене.

Взаимопроникновение культур, общая трансформация образа жизни, планетарная протестная активность, противоречивость политических и экономических интересов государств, транснациональная преступность и терроризм, климатические изменения, состояние окружающей среды и множество других факторов в условиях глобализации меняют условия выживания человечества. Но они же порождают и усиливают потребности совершенствования глобальной системы контроля над насилием.

В этих условиях гражданский мир становится главным фундаментом обеспечения безопасности личности, общества, государства и залогом успешного национального развития, выживания страны в меняющемся мире.

Все еще не опомнившаяся от «суверенизации» Россия трудно расстается со своим имперским прошлым. Синдром сверхдержавы продолжает давить на общественное сознание. Но и российская элита, и вся страна уже хлебнули глобализации и понимают: назад дороги нет. Россия может и должна занять достойное место в развитии усилий по формированию «общего будущего, основанного на нашей общей принадлежности к роду человеческому во всем его многообразии».<sup>13</sup>

Общественная, в том числе пацифистская, активность, направленная на предупреждение, предотвращение и снижение насилия, в какой бы сфере человеческих отношений оно ни проявлялось, не может, увы, покончить с насилием раз и навсегда. Но пацифистские теории и практики, органически связанные с процессом развития гражданского общества, служат тем балансиrom, который препятствует восприятию картины мира исключительно через прицел. Чем выше уровень толерантности и сопротивления насилию в обществе, тем крепче гражданский мир в стране и ее положение на мировой арене.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Материнские организации в других странах (Аргентина, США, Германия) ставили перед собой несколько иные задачи.

---

<sup>2</sup> Первые Комитеты солдатских матерей были созданы еще до распада СССР (в 1989 г.) вслед за Москвой в столицах многих союзных республик (Украина, Белоруссия, Азербайджан, Литва и др.).

<sup>3</sup> Сорокин С. Армия, пацифизм, Россия // Индекс. 2003. № 19. <<http://index.org.ru/journal/19/sorokin19.html>>.

<sup>4</sup> Названия организаций указаны в том виде, в котором они зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ на август 2013 г. (т. е., в том числе, после перерегистраций). Гендерный аспект деятельности солдатских матерей заслуживает специального анализа.

<sup>5</sup> Транснациональная радикальная партия — международная политическая организация либерального толка, пропагандирующая принципы активного ненасилия в духе Махатмы Ганди. В 2005 г. организационное присутствие ТРП в России было прекращено, ее представительство закрыто.

<sup>6</sup> Попов В. Возвращение Руси (на пути к русскому государству). — М.: «Наследие предков», 2003. <<http://rusrepublic.ru/book/index.html>>.

<sup>7</sup> Проханов А. Вихри враждебные // Завтра. Апр. 2013 г. № 14(1011).

<sup>8</sup> Локшин Г. Культура мира вместо культуры войны // Обозреватель / Observer. 2004. №2(169). <[http://www.rau.su/observer/N2\\_2004/02\\_03.htm](http://www.rau.su/observer/N2_2004/02_03.htm)>.

<sup>9</sup> Asghar Ali Engeneer.

<sup>10</sup> Политика. Толковый словарь / Общ. ред. И.М.Осадчая, - М.: «Инфра-М», Издательство «Весь мир», 2001.

<sup>11</sup> Программа КПСС. — М., 1977. с. 61.

<sup>12</sup> Белов А. Что под маской пацифизма? // Файл-РФ. 16.04.2012. <<http://www.file-rf.ru>>.

<sup>13</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

### ПРАВО НА МИР – К РЕАКТУАЛИЗАЦИИ ПРОБЛЕМЫ

Рост внимания к локальным и региональным конфликтам в последние десятилетия явилась толчком к усилению в миротворческих и правозащитных кругах деятельности по кодификации и имплементации права на мир. По инициативе ряда международных неправительственных организаций Консультативный комитет Совета ООН по правам человека подготовил Проект Декларации о праве на мир. Документу предстоит выдержать длительные и многоэтапные обсуждения, в том числе совещания, двусторонние и многосторонние переговоры, направленные на принятие Декларации ООН о праве на мир.<sup>1</sup>

Эта задача носит настоятельный, в какой-то мере даже неотложный характер. Сегодня в мире, где насчитывается около двухсот государств и более семи миллиардов людей, ежедневно происходят тысячи конфликтных событий, нарушающих мир, интересы той или иной страны, каких-либо организаций, общностей, структур и т. д. В той или иной форме вопрос права на мир в таких условиях касается практически каждого государства и каждого жителя Земли.

Между тем, перевод общих принципов права на мир в разряд четких юридических понятий все еще остается проблематичным. Попытки кодификации права на мир порой не просто вступают в противоречие с основами сложившегося мирового порядка, но и обнаруживают способность подрывать его.<sup>2</sup> На международном уровне существует немало правовых норм, ограничивающих в своей совокупности применение вооруженной силы в пользу мирного урегулирования конфликтов. Эти нормы формировались на протяжении всего XX столетия и к нашему времени представляют собой вполне сложившуюся систему.

Первым шагом на пути закрепления в международном праве принципа мирного разрешения межгосударственных споров и ограничения права на войну явились Гаагские конференции, состоявшиеся в конце XIX – начале XX вв. по инициативе России. До этого международное право было преимущественно правом войны, и в соответствии с ним любое государство (сторона в конфликте) было юридически вправе отказаться от мирного его урегулирования и решить спор вооруженным путем. При этом международное право не делало никаких различий между государством-агрессором и государством-жертвой агрессии. Действия обеих сторон – как нападающей, так и защищающейся – считались в равной степени правомерными. Реально требовалось соблюдение одного условия – чтобы обе стороны не нарушали законов и обычаев войны. Правовые последствия войны определялись ее фактическим исходом.<sup>3</sup>

Со времени Гаагских конференций международное сообщество приложило значительные усилия для того, чтобы в разрешении конфликтов государства подчиняли свои действия принципам международного права, закрепленным в

Уставе ООН и других международных документах. В доктрине международного права приоритет получили десять универсальных принципов:

- принцип неприменения силы и угрозы силой;
- принцип разрешения международных споров мирными средствами;
- принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств;
- принцип обязанности государств сотрудничать друг с другом;
- принцип равноправия и самоопределения народов;
- принцип суверенного равенства государств;
- принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву;
- принцип нерушимости государственных границ;
- принцип территориальной целостности государств;
- принцип уважения прав человека и основных свобод.

Собственно, из совокупности этих принципов и складывается современная интерпретация права на мир.

К сожалению, реализация принципов международного права на практике все еще встречает значительные и по ряду аспектов даже возрастающие трудности. В стенах ООН нет и, возможно, еще долго не будет достигнуто согласия государств-участников по многим ключевым проблемам. Разные политические игроки дают различную, нередко диаметрально противоположную оценку природе тех или иных конфликтов. Очевидно, что, участвуя в деятельности ООН, других международных организациях, двусторонних и многосторонних переговорах, каждая страна отстаивает, прежде всего, собственные интересы. Кроме того, в последнее время на удовлетворение своих особых интересов стали претендовать не только государства, но и субгосударственные общности и образования, крупные военно-охранные предприятия, сетевые структуры, общественные движения, которые нередко оказываются третьей стороной в локальных конфликтах и способствуют их эскалации. Конфликты с участием множества негосударственных игроков разных типов чрезвычайно сложно погасить, они почти не поддаются стабильному урегулированию. Серьезные осложнения создают и откровенное пренебрежение со стороны некоторых государств нормами международного права, вседозволенность и безнаказанность, а также низкая эффективность управления, в том числе международными делами.

Все эти проблемы, как представляется, не могут быть решены только принятием новых деклараций, законов и установлений. Возможно, только перед лицом глобальной угрозы человечество начнет мыслить и действовать в едином ключе, оставив национальную, религиозную или иную групповую принадлежность на втором плане. Таковы, скажем, прогрессирующий рост населения, наряду с истощением природных ресурсов, а также расползание по миру оружия массового уничтожения и расширение террористических сетей.

В числе крупных проблем необходимо отметить миграцию. Она захлестывает, в первую очередь, Европу и Северную Америку. В силу экономических причин, притеснения по национальному признаку, религиозных убеждений, природных катастроф и других мотивов миллионы людей вынуждены покидать свое место жительства в странах Африки, Азии и Латинской Америки и устрем-

ляться в кажущиеся им более благополучными регионы. Но адаптация к новым условиям жизни не проходит безболезненно. Новая культура, религия, местное законодательство, трудовые отношения, социальный статус сказываются на жизни мигрантов, порождая новые трения и конфликты, в том числе с применением насилия.

Принимающая сторона, как правило, из числа высокоразвитых в политическом и экономическом отношениях стран, в рамках соблюдения международного права о защите прав человека и основных свобод, вынуждена мириться с возникающими повсеместно проблемами, нарушающими привычный уклад жизни европейцев и американцев. Чаще всего различного характера беспорядки возникают с участием мусульманских радикалов Франции, Англии, Германии, Швеции, США.

Ежедневные сводки мировых новостей из стран Северной и Центральной Африки, Ближнего и Среднего Востока, Азии полнятся сюжетами с актами насилия, взрывов, погромов, военных действий. В качестве ключевой антисистемной социально-идеологической силы чаще всего выступает радикальный исламизм. Его экстремистские вариации представлены в руководстве многочисленных вооруженных, в том числе террористических, групп, сетей, действующих в различных регионах мусульманского мира, численность населения которого составляет около 1,6 млрд. человек. Финансирование подобных действий ведется не только из пожертвований рядовых мусульман, но и из фондов, в первую очередь связанных с государствами Персидского залива, а также из теневых источников.

Активность таких движений нередко прямо или косвенно провоцируют действия ряда стран и организаций «золотого миллиарда», включая правящие элиты США, при активной поддержке стран Европы и других союзников. Прибрежный пояс государств Средиземного моря – Тунис, Ливия, Египет, Сирия, Ирак, Иран и другие государства, стратегически важные для экономики мировых лидеров – находится под постоянным давлением вооруженных сил западных стран. Одновременно здесь присутствует весь спектр вооруженного противостояния среди мусульман различных взглядов и верований, открытых столкновений между собой исламских радикальных групп и сетевых экстремистских организаций.

В эпицентр мировых событий последнего времени переместилась Сирия. Многоконфессиональная страна с многотысячелетней историей со времен древних цивилизаций мира находится под прицелом стран Запада и США, а также угрозой исчезновения. В течение двух лет здесь не стихает вооруженное противостояние правительства и вооруженной оппозиции, частью которой являются радикальные исламисты, в том числе транснационального толка.

Сирийский конфликт – это не только сектарное противостояние шиитов и суннитов. В войну втянуты силы Хизбуллы, курдов, боевики из различных государств Ближнего Востока и других регионов. Зона сирийского конфликта также служит полигоном для испытания многих видов оружия. Возможно, что в этом причина применения запрещенного ООН химического оружия. Сирийские Голаны и Палестинские территории, оккупированные Израилем, болезненный для Турции и Ирака курдский вопрос, многосторонние интересы Ирана и других гос-

ударств – все эти «болевые точки» соединились в сирийском контексте, многократно повышая степень угрозы региональному миру и международной безопасности.

Россия, Китай, Иран и ряд других государств противостоят политике стран Запада и их союзников на Ближнем Востоке, настаивая на решении сирийской проблемы путем переговоров в рамках ООН. Эта позиция во многом основана на осмыслении тяжелого опыта США, Англии, Франции и других стран НАТО в рамках силового умиротворения Туниса, Ливии, Ирака и других государств без санкций ООН. Этот опыт стал результатом бесконтрольной реализации группой сильнейших стран мира «права на войну», но принес много новых проблем, неперерабатываемое насилие и жертвы населению региона.

Египет с его стратегически важным Суэцким каналом и Синайским полуостровом стал ареной жесткого внутреннего противостояния между светски настроенными группами и элитами и в целом поддерживающими их вооруженными силами, с одной стороны, – и значительной частью населения, поддерживающих «братьев-мусульман».

Очаги напряженности на внутригосударственном и межгосударственном уровнях ежедневно наблюдаются в десятках стран на всех широтах Африки. Здесь доминируют экономические вопросы, неравномерное распределение благ, безработица, проблемы с окружающей средой. В ряде стран развитие сдерживает религиозно-идеологический фундаментализм, общественную жизнь систематически осложняют столкновения между этносами как внутри стран, так и между государствами. Борьба за ресурсы, территорию, управление государством и племенами дополняют перечень проблем стран Черного континента.

В странах Латинской Америки перманентный характер носит борьба между рядом государств, а также внутри самих стран за территории, ресурсы, суверенитет и независимость от северного соседа, негативного влияния крупных картелей, наркодельцов. Несмотря на многолетнее экономическое и политическое доминирование в этой части планеты Соединенных Штатов, они не всегда они одерживают верх. За последние годы ряд ведущих стран Южной и Центральной Америки идут на открытое политическое противодействие развитым странам.

Европейский континент в целом представляется относительно спокойным, чему способствует общий более высокий уровень экономического развития, политической культуры, социальных гарантий. Однако и здесь не все благополучно. Периодически возникают беспорядки, происходят террористические акты, совершаемые группировками разных типов. Набирает силу борьба ряда организованных групп сепаратистского толка, хотя и не обязательно на уровне силового противостояния. В Англии укрепляется движение шотландцев за отделение и создание своего государства. Сепаратистские настроения и борьба за больший суверенитет сохраняются и на территории Северной Ирландии. На пороге раздела в обозримом будущем может оказаться Испания: более развитой в экономическом плане Каталонии трудно удержаться от соблазна трансформировать автономию в государственность. Время от времени, несмотря на успешные действия правительства против баскских боевиков, активизируются и



они. В Бельгии, Германии, Италии ширятся движения националистического и автономистского характера. На Балканах, в центре Европы имеет место обострение проблем не только экономических, но и религиозных. Столкновения православных, католиков, мусульман время от времени перерастают в вооруженное противостояние. Очаги напряженности не погашены в Украине, Молдавии с Приднестровьем, Румынии, странах Балтии.

Со времен распада СССР и биполярного мира Россия укрепила свои позиции и авторитет в качестве крупной региональной и одной из важных мировых держав. Однако этот факт встречает определенную настороженность в Европе и на Западе в целом, хотя и в целом позитивно воспринимается большинством стран Америки, Африки и Азии.

Много не решенных территориальных и экономических проблем, прямо либо потенциально подрывающих безопасности и стабильность, накопилось в близких к России странах Центральной Азии. Затянулись переговоры по территориальному спору между Арменией и Азербайджаном. В регионах Кавказа продолжаются вылазки исламских боевиков. Терроризм в целом не только не оставляет своих позиций, но даже их наращивает, особенно на юге России.

В целом, приходится считаться с прогнозируемой многими экспертами перспективой сохранения и даже увеличения угрозы мирному существованию жизни на планете. Неуклонное истощение природных ресурсов, проблемы воды, пищи, загрязнения окружающей среды, уничтожения лесов и другой флоры, а также фауны будут создавать условия для обострения социальнo-экономических и социально-политических противоречий, особенно на локально-региональном уровне, но в глобальном масштабе.

Информационные технологии, научные достижения в авиации, автомобилестроении, морском судостроении, ракетостроении и исследовании космического пространства и других сферах деятельности изменили мир человека. В то же время неудержимая гонка вооружений и связанные с нею локальные конфликты, угрозы всеобщих войн, в том числе атомной, создают общую неустойчивость в жизнедеятельности современного мирового общества. В этих условиях миротворческие и правозащитные силы и движения должны активизировать борьбу за обеспечение мира как главной предпосылки устойчивого развития и международной безопасности.

«Право на мир» на современном этапе может иметь место, если ведущие державы консолидируют свои действия в этом важнейшем вопросе. Исторические Гаагские конференции XIX-XX вв., действующий институт ООН показали, что мирное разрешение межгосударственных споров и ограничение права на войну возможно, а перевод общих принципов права на мир в разряд четких юридических понятий из разряда проблематичных на сегодняшний день станет возможным для будущих поколений мирового общества.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> См.: Право на мир // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. [Электронный ресурс].

<<http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/RightToPeace.aspx>>

<sup>2</sup> Энтин М.Л. Право на мир: обратная сторона медали. Текст выступления в Федерации мира и согласия 8 апреля 2010 г. // Вся Европа. [Электронный ресурс] <<http://www.alleuropa.ru/pravo-na-mir-obrotnaya-storona-medali>>.

<sup>3</sup> См.: О Второй Гаагской конференции мира [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел РФ [Офиц. сайт]. <<http://www.mid.ru/bdomp/ns-arch.nsf/88ff23e5441b5caa43256b05004bce11/01e86e25720c38ca442579a300227e05!OpenDocument>>.

## СИРИЙСКОМУ УЗЛУ – НАДЕЖНУЮ РАЗВЯЗКУ

Похоже, что попытки регулирования кризисной ситуации в Сирии близятся к первым практическим результатам. Налажено реальное уничтожение химического оружия и инфраструктуры его производства и хранения.<sup>1</sup> Наметилась перспектива международной мирной конференции, на которой правительство Б.Асада и умеренная часть оппозиции пошли бы на прямой диалог о будущем страны. Вместе с тем факты показывают, что инициатива проведения мирной конференции «Женева-2» и решение о ликвидации химического оружия под контролем ООН и Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), явившееся совместным достижением российской и американской дипломатии, поддержанной ООН и Лигой арабских государств, все еще устраивают далеко не всех. Созыву конференции противятся не только ряд группировок в составе сирийской оппозиции, но и ряд союзников США в НАТО и партнеров на Арабском Востоке, которые явно надеялись на осуществление очередной военной операции.<sup>2</sup>

Задача мирного решения сирийского кризиса по своей международно-политической значимости выходит за рамки собственно региональной проблематики. По сути, речь идет не только о том, какой подход к завершению сирийского конфликта возобладаст, но и о том, какая модель регулирования международно-политических и внутригосударственных кризисов будет реализована от имени международного сообщества. Будет ли использован набор институциональных и политико-правовых механизмов, представленных Советом безопасности ООН и нормами международного права, или гражданская война в Сирии станет очередным примером апробации методологии вмешательства во внутригосударственные конфликты со стороны коалиций государств и институтов, не обладающих для этого легитимными международными полномочиями.

На протяжении 2012–2013 гг. силовой вариант международного вмешательства в сирийский кризис на основе расширительной интерпретации резолюций СБ ООН или даже в отсутствие таковых, особенно активно лоббировала, в частности, влиятельная транснациональная группа политиков и экспертов из США и других стран НАТО, а также ряд западных неправительственных организаций. Однако говорить о том, что такой позиции придерживалось большинство западных экспертов и политиков было бы, как минимум, некорректно. В США и ведущих державах Западной Европы развернулась дискуссия о том, как следует поступить с Сирией. Обозначилось две основных точки зрения. Одна из них представлена сторонниками проведения военной операции и свержения режима Асада, вне зависимости от последствий. В американском руководстве таких взглядов придерживается С.Райс – советник Президента Б. Обамы по национальной безопасности, ранее занимавшая пост представителя США в ООН.<sup>3</sup> Представители другой позиции выступают за обязательность мирного решения с последующим формированием в Сирии правительства националь-

ного доверия, способного вывести страну из кризиса. К этой позиции ныне склонился госсекретарь США Дж. Керри.

Сторонники либерально-глобалистского подхода предлагали осуществить силовое вмешательство, реализовав принципы концепции «ответственность по защите» (“Responsibility to Protect”).<sup>4</sup> Эта концепция, впервые неравительственной организацией «Международная комиссия по вопросам интервенции и государственного суверенитета», базирующейся в Канаде, получила поддержку в Итоговой декларации Всемирного саммита ООН, прошедшего в 2005 г.<sup>5</sup> В соответствии с ее положениями государственный суверенитет может быть ограничен, а любая страна подвергнута интервенции в случаях, если правящий в ней режим не справляется с задачами обеспечения безопасности населения и соблюдения прав человека.

В списке оснований для осуществления интервенции значились: геноцид, преступления против человечности, военные преступления и этнические чистки, которые зачастую ставятся в один ряд с нарушениями совсем иного рода, например, прав и свобод этнических, культурных и идеологических меньшинств. Но при такой трактовке реальные угрозы безопасности населения рискуют зачастую быть отодвинутыми на задний план, оттесненными «приоритетами» прав человека. Эта концепция, поддерживаемая сторонниками интервенционистской политики в США и странах НАТО, была также представлена в ряде докладов и выступлений бывшего генерального секретаря ООН К.Аннана и нынешнего генсека ООН Пан Ги Муна. Однако, она не является нормой международного права, а значит, ее применение без решения СБ ООН равнозначно прямому нарушению Устава ООН.

В случае с Ливией проводившие военную операцию европейские члены НАТО опирались не только на неоправданно расширительное толкование двух резолюций СБ ООН (№ 1970 и № 1973)<sup>6</sup>, но и на то обстоятельство, что принципы международного вмешательства, предусмотренные концепцией «ответственности за защиту», были зафиксированы в качестве основания для интервенции в статье 4 Учредительного акта Африканского Союза<sup>7</sup> (одним из подписантов этого документа был ливийский лидер М. Каддафи). Однако в ситуации с Сирией таких оснований для формальной легитимации применения военной силы не существует. Поэтому Россия и КНР заблокировали принятие резолюции по Сирии в СБ ООН, тем самым исключив возможность для искажающих интерпретаций.

Политики и эксперты, мыслящие в категориях политического реализма, а также более последовательные институционалисты предлагали действовать, опираясь на всеобщие международные институты и легитимные процедуры – решения СБ ООН, принятые при участии всех его постоянных членов, об экономических санкциях и меры политического давления на режим Асада. Они не отказываются от целей политических преобразований в Сирии после завершения гражданского конфликта, но не рассматривают нанесение ракетно-бомбовых ударов в качестве эффективного средства достижения этих целей. По этим причинам сторонники таких взглядов в американской элите поддерживают достижение консенсуса по сирийскому вопросу между ведущими державами.<sup>8</sup>

Тому, что одержал вверх второй подход, способствовал ряд весомых финансово-экономических и внутривнутриполитических факторов. США и их союзники, в условиях необходимости экономить бюджетные средства и подвергать секвестру оборонные расходы, а также под давлением усилившегося антивоенного движения не готовы идти на поводу у сторонников «глобальной войны за демократию».<sup>9</sup> Американское общество достаточно энергично выступило против проведения новой военной операции с участием американских войск, а общественность европейских союзников недвусмысленно высказалась против повторения «ливийского варианта». По данным социологических опросов компании Гэллап, проведенных в сентябре 2013 г., более 62% опрошенных американцев отрицательно отнеслись бы к военной операции в Сирии. Лишь 28% граждан, попавших в выборку, обещали свою поддержку военным действиям.

В этих условиях российско-американский план ликвидации химического оружия в Сирии и сотрудничество Вашингтона с Москвой по вопросу о политическом решении кризиса оказались в гармоничном сочетании с внутривнутриполитическими задачами администрации Б.Обамы.<sup>10</sup> К тому же расширение влияния исламистских радикалов на сирийскую оппозицию также не способствовало укреплению ее позитивного имиджа в США и других странах Запада – поддержка экстремистов вызвала там неприятие со стороны различных политических сил.<sup>11</sup> Стоит также принять во внимание то обстоятельство, что сирийская армия вооружена и подготовлена гораздо лучше ливийской – это обстоятельство учитывают в Вашингтоне и в Брюсселе.

Если международному сообществу удастся обеспечить поступательное движение по пути мирного завершения гражданской войны в Сирии и не допустить нового применения химического оружия противоборствующими сторонами, то это явится важным достижением в укреплении системы регулирования международно-политических процессов, основанной на примате международного права, решений СБ ООН и деятельности уполномоченных международных организаций. Есть основания надеяться, что усилия Вашингтона и Москвы на этом направлении получат большую поддержку государств региона и ведущих европейских держав. Тогда процесс мирного урегулирования станет по-настоящему необратимым.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> См. интервью спецпредставителя президента РФ по Ближнему Востоку, зам. министра иностранных дел России М.Л. Богданова агентству «Блумберг», 29 октября 2013 г. №2162-31-10-2013. <[http://www.mid.ru/BDOMP/Brp\\_4.nsf/arh/D3A68346B219D2A844257C15003D948F](http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/D3A68346B219D2A844257C15003D948F)>.

<sup>2</sup> Как отметил министр иностранных дел России С.Лавров, в российских политических кругах удивлены слабой реакцией Запада на попытки срыва «Женевы-2»: 30.10.2013. <[http://ria.ru/arab\\_riot/20131030/973706446.html](http://ria.ru/arab_riot/20131030/973706446.html)>.

---

<sup>3</sup> Remarks by Ambassador Susan E. Rice, Permanent Representative of the United States to the United Nations, at the Security Council Stakeout. 30 May 2012. <<http://usun.state.gov/briefing/statements/191400.htm>>.

<sup>4</sup> The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. December 2001. <<http://www.iciss.ca/menu-en.asp>>.

<sup>5</sup> 2005 World Summit Outcome. Resolution adopted by the General Assembly. 24 October 2005. A/RES/60/1. ([ru.unrol.org/doc.aspx?n=2005+World+Summit+Outcome.pdf](http://ru.unrol.org/doc.aspx?n=2005+World+Summit+Outcome.pdf)).

<sup>6</sup> Резолюция №1970 СБ ООН, принятая на его 6491-м заседании 26 февраля 2011 г. S/RES/1970. 2011. <<http://daccess-ods.un.org/TMP/8703118.56269836.html>>; Резолюция №1973 СБ ООН, принятая на его 6498-м заседании 17 марта 2011 г. S/RES/1973 (2011). <<http://daccess-ods.un.org/TMP/533999.986946583.html>>.

<sup>7</sup> Article 4 / The Constitutive Act of the African Union: adopted in 2000 at the Lome Summit (Togo). 2001. p. 7. <[http://www.au.int/en/about/constitutive\\_act](http://www.au.int/en/about/constitutive_act)>.

<sup>8</sup> Kupchan Ch., Katulis B. One-two punch // Foreign Policy. Oct. 2013. <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/11/one\\_two\\_punch\\_obama\\_russia\\_iran\\_syria](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/11/one_two_punch_obama_russia_iran_syria)>.

<sup>9</sup> The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members / Brookings Institution Analysis Paper. – Washington D.C.: The Brookings Institute, July 2012.

<sup>10</sup> Americans Evenly Divided on Russia's Plan for Syria. Gallup, Politics. 13 Sept. 2013. <<http://www.gallup.com/poll/164402/americans-evenly-divided-russia-plan-syria.aspx>>.

<sup>11</sup> Трауб Дж. Как сирийские исламисты играют на руку Асаду / Пер. с фр. ИНОСМИ // Slate.fr. 24.10.2013. <<http://www.inosmi.ru/world/20131025/214188176.html>>; Reuter Ch. Video Games and Cigarettes: Syria's Disneyland for jihadists // Spiegel Online International. 27.09.2013.

## БРИКС: ЧЕРЕЗ СОТРУДНИЧЕСТВО – К БЕЗОПАСНОСТИ?

В эпоху глобализации в международных отношениях существенно возрастают роль и вес отдельных центров и субъектов взаимодействия. В благоприятных случаях возникающие при этом структуры могут стимулировать процессы политической консолидации и таким образом увеличивать само пространство региональной или даже общепланетарной безопасности. Представляется, что именно с подобным позитивным развитием мы имеем дело применительно к комплексу отношений в рамках «пятиугольника» БРИКС (англ. BRICS) – группы стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская республика (Brazil, Russia, India, China, South Africa). Хотя этот формат носит весьма аморфный характер, входящие в БРИКС страны отличаются и наличием некоторых общих признаков, например сходством в динамике хозяйственных организмов и способностью занимать и отстаивать некоторые общие международно-политические позиции.

Группа возникла в 2001 г. – сначала в головах экспертов и аналитиков: впервые идея объединить четыре крупных государства – Бразилии, России, Индии и Китая – в одну группу быстроразвивающихся стран (БРИК) возникла в аналитическом докладе одного американского банка. Идея, содержащаяся в таком термине, получила практическое продолжение. В 2005 г. состоялась встреча замминистров иностранных дел этих государств, а в 2006 г. вопросы практического сотрудничества уже обсуждались министрами иностранных дел. В последующем встречи глав дипломатических ведомств, их представителей в Нью-Йорке, Женеве, Вене, Найроби, т.е. в городах, где работают учреждения ООН, а также групп экспертов и специалистов-исследователей, стали регулярными.

Неформальная встреча в верхах руководителей четырех стран произошла в 2008 г. в рамках заседаний группы «G-8». После этого к работе подключились министры финансов, а также другие эксперты, в основном экономического плана. Первая полноформатная официальная встреча руководителей этих стран состоялась в 2009 г. в Екатеринбурге. В 2011 г. к группе присоединилась Южно-Африканская республика и объединение получило свое сегодняшнее название. Помимо экономической проблематики, по понятным причинам пользовавшейся приоритетом, в рамках БРИКС последовательно акцентировалось и политическое измерение. Все страны-участницы БРИКС тяготеют к философии и практике многополярного мира и выступают за соблюдение принципов Вестфальской системы международных отношений (т.е. за соблюдение государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности государств).

Все они придерживаются принципов неблоковости и ненаправленности их внешнеполитических курсов против каких-либо третьих стран. При этом вопросы чисто военного характера в рамках группы не ставятся. В повестке дня, как правило, преобладают экономические проблемы, включая торговую политику,

финансовые вопросы, проблемы энергетической и экологической безопасности, сотрудничество в освоении космоса. Уникальность группы заключается также в том, что у ее членов нет цивилизационной и конфессиональной общности.

Конечно, перед членами группы, как по отдельности, так и в совокупности, стоит масса проблем, в том числе в области экономики и безопасности. Это, в частности, территориальные споры между КНР и Индией; зависимость всех стран БРИКС от существующей глобальной финансовой системы, базирующейся на американском долларе; технологический разрыв с развитыми странами Запада; военное преимущество США и НАТО в современном мире.

Однако обнадеживает уже тот факт, что, несмотря на все серьезные трудности, группа возникла и начала свою совместную работу. Потенциал БРИКС весьма значителен. Организация представляет почти все континенты: Евразию, Латинскую Америку, Африку. По разным подсчетам, на страны группы приходится 26-30% всей территории Земли, 42-45% населения планеты, 14, 6% мирового ВВП или 25% по ППС национальных валют. Эти страны обладают колоссальными природными ресурсами. По многим прогнозам, к 2050 г. государства БРИКС покажут серьезный рост по всем показателям. Особенно сказанное касается первой четверки стран (без ЮАР), роль которых в мире должна существенно возрасти.

В марте 2013 г. в Дурбане (ЮАР) прошла очередная, пятая встреча руководителей стран БРИКС. Ей опять-таки сопутствовал успех, несмотря на организационные шероховатости.

Некоторые эксперты даже высказывают мысль о том, что БРИКС должна стать внешнеполитическим приоритетом России. Однако к этому вопросу следует подходить с осмотрительностью. Например, выдвигаются предложения расширить организацию за счет приема ряда государств, к которым причисляют и Турцию, хотя ее членство в НАТО не может не настораживать в данном контексте. Участие в работе БРИКС члена НАТО может вызвать раскол в рядах организации.

Особое значение приобретает активное участие в работе БРИКС Китайской Народной Республики, одного из самых мощных в экономическом отношении государств мира. Развитие сотрудничества РФ с КНР в рамках БРИКС вносит первостепенный вклад в укрепление геостратегической стабильности. Но нельзя не учитывать и работу в такой важнейшей организации, как ШОС. Выход за пределы сугубо экономического сотрудничества в обеих организациях, развитие и углубление политического и военно-политического взаимодействия работают в том же позитивном ключе.

Особое звучание тема БРИКС приобретает в контексте проектов создания Евразийского экономического союза, а затем и полноценного Евразийского союза. Именно объединение в союз экономически, а затем и политически крупнейших государств способно укрепить мир и безопасность на важнейших мировых политических перепутьях. БРИКС в этом плане вполне мог бы оказаться серьезным стимулом и дополнительным консолидирующим фактором.



МАСТЕР ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕАЛИЗМА  
(к 100-летию со дня рождения Вилли Брандта)

В современных условиях возрастает общественная и государственная потребность в политических лидерах со стратегическим мышлением, тактической выдержкой, способностью идти на компромисс, с пониманием ответственности за сохранение цивилизации. Притязания отдельных современных лидеров на исключительность, политическое высокомерие, пренебрежительное отношение к интересам других стран способны подорвать систему международного права, размыть статус и деятельность ООН. В этом контексте весьма полезно обращение к теоретическому наследию и политической деятельности бывшего канцлера ФРГ (1969–1974 гг.), председателя СДПГ (1964–1987 гг.), президента Социалистического интернационала В.Брандта (1976–1992 гг.), которому 18 декабря 2013 г. исполнилось бы сто лет.

Логика действий В.Брандта в вопросах разрядки и разоружения, мира и безопасности весьма поучительна. Брандт представлял собой признанный образец мудрого государственного, политического и общественного деятеля, открытого для диалога с молодежью, дискуссий с антивоенным движением, взаимодействия с ними.

Благодаря решительности и масштабности мышления Брандта в годы его канцлерства были созданы предпосылки для подписания договоров с Москвой и Варшавой (оба – 1970 г.), Прагой (1973 г.), Четырехстороннего соглашения по Западному Берлину (1971 г.), договора об основах отношений между ГДР и ФРГ (1972 г.), а также для приема двух суверенных германских государств в ООН (1973 г.). Эти документы проложили путь к подписанию Заключительного Акта Хельсинки в 1975 г.

В начале 1980-х гг. Брандт высказывал озабоченность по поводу стагнации разрядки. Он неоднократно возвращался к теме сохранения ее плодов и возможного нового старта. В этом контексте лидер Социал-демократической партии Германии (СДПГ) возлагал большие надежды на обе сверхдержавы – США и СССР, которые в силу своих военных, экономических потенциалов и политического статуса могли гарантировать создание и сохранение прочного миропорядка. По его твердому убеждению, политика разрядки представляла собой эффективный политический инструмент достижения европейского миропорядка в условиях безопасности. В.Брандт осуждал силы, которые, по его словам, намерены были выписать разрядке «свидетельство о смерти». В то же время Брандт оставался последовательным приверженцем тезиса о том, что «политика разрядки и обороны представляет собой две опоры НАТО».<sup>1</sup>

При этом он ссыался на положительный опыт подготовки и подписания Хельсинкского Заключительного акта 1975 г. Уникальность этого документа, который включал в себя и человеческое измерение, Брандт подкреплял ссылками на свой опыт гражданина, патриота, вынужденного эмигрировать в годы

гитлеризма и считавшего выстраданное право человека на жизнь приоритетной ценностью.

Такой подход Брандта к разрядке и разоружению особенно проявился в годы «ракетного покера» между сверхдержавами. В 1980-е гг. этот подход стал мощным детонатором активизации антивоенного движения, важным потоком которого было и германское. Противоречивость политики высших эшелонов СДПГ по вопросу размещения американских ядерных ракет средней дальности в Европе привело к затяжному внутрипартийному конфликту, спорам между тогдашним канцлером ФРГ Г.Шмидтом (1974–1982 гг.) и лидером СДПГ В.Брандтом. Шмидт утверждал, что советские ракеты нарушают баланс между Востоком и Западом в области тактических ядерных ракет и обычных вооружений. Как отмечали аналитики, Шмидт стал активным проводником линии на заполнение вакуума, создавшегося, с его точки зрения, в этой области. В.Брандт публично поддержал канцлера социал-демократа, но обнаружил склонность в большей мере считаться с настроениями в левом крыле СДПГ, с расширением влияния антивоенного движения, в акциях которого стали участвовать даже представители руководящего звена партии, в том числе Э.Эпплер и О.Лафонтен.<sup>2</sup>

Между тем критики внутри и вне СДПГ продолжали упрекать противников размещения ракет в их симпатиях к антивоенному движению, которое якобы дрейфовало в сторону нейтралитета и пацифизма и артикулировало в основном антиамериканские настроения. Доставалось и В.Брандту. Последний решительно отвергал такие упреки. Среди прочего, он ссылаясь на то, что в условиях нацистской диктатуры он никак не мог стать пацифистом с абстрактным видением мира и что внешняя политика и политика безопасности ФРГ основана на ее членстве в Североатлантическом альянсе, Европейском Сообществе и дружбе с США. В целях снятия недоразумений Брандт как председатель партии в августе 1983 г. написал для газеты «Вашингтон Пост» «Открытое письмо на вопросы американских друзей». Главный тезис послания – отклонение размещения новых ракет нельзя ставить на одну доску с антиамериканизмом. Хотя Брандт и разделял многие цели антивоенного движения, он высказывал опасения относительно иллюзий, возникавших у части движения за мир. Брандт попытался защитить свой т. н. план из четырех пунктов, предусматривавший поэтапное замораживание ядерных вооружений СССР и США. Эту инициативу Брандт пытался увязать с содержанием программы американского антивоенного движения, которая также была направлена на замораживание ядерных арсеналов двух сверхдержав, на достижение компромисса в «ракетном покере».

Свои специфические подходы председатель СДПГ изложил в речи на заключительном массовом антивоенном митинге в Бонне 22 октября 1983 г. Перед 300-тысячным митингом он подтвердил свою приверженность НАТО, бундесверу, добрым отношениям с США, но одновременно акцентировал недопущение наращивания на территории Германии дополнительных средств массового уничтожения. Оппоненты Брандта в верхних эшелонах его партии обвинили его чуть ли не в «предательстве», называя сотрудничество между СДПГ и антивоенным движением «смертельным грехом».<sup>3</sup> Лидеры партии «зеленых», напротив, атаковали Брандта, «за его нерешительность идти до конца». Одна-

ко свое участие в антивоенном митинге лидер СДПГ аргументировал необходимостью диалога с «думающей частью» движения за мир, дистанцируясь от радикальных активистов движения.

На чрезвычайном съезде оппозиционной СДПГ 18 ноября 1983 г. 400 делегатов форума, включая Брандта, проголосовали против размещения американских ракетных систем на территории Западной Германии, за незамедлительные переговоры между СССР и США. Среди 14 противников решения в пользу продолжения гонки вооружений оказался бывший канцлер Шмидт, трое делегатов от голосования воздержались.<sup>4</sup> Решение съезда СДПГ тогда не оказало влияния на политику правящей коалиции в составе Христианско-демократического союза / Христианско-социального союза (ХДС/ХСС) и свободных демократов во главе с канцлером Г.Колем: 22 ноября 1983 г. бундестаг одобрил решение о размещении в Западной Германии новых американских ядерных ракет.

Заявляя о своей принципиальной солидарности с США, Брандт и в последующем не скрывал своих возражений против конкретных шагов в области вооружений. В ходе пребывания в США в начале 1985 г. он выразил сомнение в отношении американского проекта «Стратегическая оборонная инициатива» (СОИ), резко повышающего, по его мнению, опасность военного конфликта и милитаризации космоса. Реакция последовала незамедлительно – в Бонне его уведомили о том, что в ходе государственного визита в ФРГ Р.Рейгана заранее предусмотренная встреча президента США с лидером СДПГ отменяется. Со своей стороны, Брандт отказался от участия в официальном приеме и написал президенту США короткое письмо соответствующего содержания.<sup>5</sup> Новое качество отношения Брандта с Москвой стали приобретать с приходом в Кремль М.С.Горбачева.

Современная германская социал-демократия переживает один из сложных этапов своего развития. На выборах в бундестаг 22 сентября 2013 г. СДПГ набрала 25,7% и тем самым по сравнению с выборами 2009 г. (23%) улучшила результаты лишь на 2,7%. В целом избирательная кампания СДПГ оказалась мало успешной. Некоторые аналитики даже говорят о поражении партии. Во всяком случае, в эпоху Брандта было иначе. Убедительная победа СДПГ на досрочных выборах в бундестаг в 1972 г. под лозунгом «Выборы в пользу Вилли» с рекордной в послевоенной истории ФРГ явкой избирателей в 91,1% (45,8% голосов), засвидетельствовала наличие мощного интеллектуального потенциала Брандта, его огромного авторитета в стране.<sup>6</sup> Ныне идут переговоры между руководителями блока ХДС/ХСС (набрал 41,5% голосов) и СДПГ, а также партией «зеленых» о возможной цветовой конфигурации будущей правящей коалиции.

Направления и содержание предвыборной программы СДПГ и программы партии на 2013-2017 гг. указывают на преемственность внешнеполитической линии в духе Брандта. Как считают в верхах партии, смещение акцентов США в системе международных координат и политике безопасности в сторону Азиатско-тихоокеанского региона для СДПГ не означает «девальвацию трансатлантических отношений». Но этот фактор ставит перед Европой новые вызовы, одновременно открывая новые шансы кооперации. Применительно к России со-

циал-демократы делают ставку на широкомасштабное партнерство в целях модернизации, включая экономическое сотрудничество, политический диалог и взаимодействие на уровне гражданского общества. В интересах Москвы и Берлина СДПГ стремится добиться прогресса в сфере облегчения визового режима России с ФРГ и Евросоюзом. Социал-демократы заявляют о своей готовности играть роль посредника в вопросе продолжения российско-американского диалога.<sup>7</sup>

Ряд тезисов Брандта, его воззрения на отдельные моменты мировой и европейской политики в наши дни, разумеется, нуждались бы в корректировках и уточнениях. В то же время осмысление его практической деятельности указывают на качества выдающейся личности, европейца с большой буквы и с антифашистскими убеждениями, человека, с позициями и мнениями которого считались руководители многих стран, влиятельные международные организации и общественные течения. Г.Бёлль однажды написал, что «авторитет может только возникнуть, “предписать” его нельзя».<sup>8</sup> Сказанные Бёллем слова в полной мере относятся к Брандту. Он был далек от догм, охотно признавал просчеты и упущения, с благодарностью принимал советы профессионалов, старался предвосхитить развитие событий и ход истории, прогнозировать риски и опасности, предлагал новаторские идеи для построения комфортной и безопасной жизни человека в условиях европейской интеграции и глобализации. Теоретическое наследие и политическая практика Брандта не только оказали значительное влияние на формирование облика демократической Германии, содействовали примирению между немцами и восточными соседями, но и актуализировали столь важные в наши дни и в глобальном измерении морально-нравственные ориентиры политики, общества и личности.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Brandt W. Berliner Ausgabe. Band 10. Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und die deutsche Frage. 1982-1992. – Bonn: Verlag. J.H.W. Dietz Nachf.CmbH. S. 130-136.

<sup>2</sup> Hoffmann G. Willy Brandt und Helmut Schmidt. Geschichte einer schwierigen Freundschaft. – München: Verlag C.H.Beck, 2012. S. 203.

<sup>3</sup> Ibid. S. 222-224.

<sup>4</sup> Vogel H.-J. Nachsichten: Meine Bonner und Berliner Jahre. – München: Piper Verlag GmbH, 1997. S.187-188.

<sup>5</sup> Brandt W. Berliner Ausgabe. Band 10. Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und die deutsche Frage. 1982-1992. Verlag. J.H.W. Dietz Nachf.CmbH. S. 29-31.

<sup>6</sup> Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. – Bonn, 2004. S. 169.

<sup>7</sup> SPD-Parteivorstand. Das Regierungsprogramm 2013-2017. S. 76-78. <<http://www.spd.de>>.

<sup>8</sup> Бёлль Г. Собрание сочинений. Т. 4. – М., 1996. с. 697.

## МОДАЛЬНОСТИ РАКЕТНЫХ РЕШЕНИЙ

В последнее время в экспертных кругах вновь становится популярным обсуждение вроде бы прочно закрытой темы о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД). При этом, к сожалению, российские авторы чаще всего сбиваются в привычную колею былой биполярной советско-американской конфронтации. В то же время, нередко не совсем логично предполагается, что сегодня мир достаточно надежно регулируем, упорядочен, предсказуем именно этим своеобразным тандемом. Если же отмечаются какие-то «странные выбросы» в поведении «условно-младших партнеров», то автоматически считается, что последние действуют по прямому указанию или одобрению «старших». Полагаем, что в ситуации завершения «холодной войны» и слома биполярного мира международная безопасность, напротив, вошла в период турбулентности и пониженной прогнозируемости. В таких условиях идеализируемый многими многополярный мир, якобы спешащий на смену нынешнему переходному миропорядку, может оказаться еще более опасным и нестабильным. Нельзя игнорировать тот факт, что попытки ускоренной однополярной («бесполярной») «глобализации с Запада», предложенной США, продемонстрировали свою несостоятельность и даже, по ряду аспектов, провокационный характер.

В итоге многое из прежних подходов к проблемам международной и локальной безопасности требует если не пересмотра, то, по крайней мере, нового осмысления и, при необходимости, выверенной корректировки. Это касается и ДРСМД – отнюдь не худшего продукта эпохи «холодной войны». Договор объективно работал на укрепление безопасности и доверия. Но столь же актуален он сегодня, с учетом того, что он практически регулирует целый класс ракетно-ядерных средств только для РФ и США, в то время как в ряде ключевых регионов мира эти средства нашли своих обладателей и прочно обосновались в балансах сил? При таком обороте тезисы о «полной девальвации», «бесполезности» российского ракетно-ядерного потенциала в связи с ожидаемым созданием Западом многозшелонированной, комплексной ПРО выглядят все менее убедительными.

В данном контексте не лишне напомнить, что вообще-то говоря, смысл обладания РВСМД для США и СССР/России был всегда различен. США в принципе вполне могли обходиться без РВСМД в силу своего географического положения. У СССР/России кардинально иная, чем у США, «континентальная» география и геостратегия. Если во времена СССР южные и отчасти восточные рубежи были все же надежно заблокированы и не требовали усиления в виде РВСМД, то сегодня положение существенно иное. Настала пора пересмотра прошлого положения вещей.

Проблема РВСМД – самостоятельная, но отнюдь не изолированная. Она плотно вмонтирована в общую задачу по надежному обеспечению национальной безопасности. Для России на современном временном отрезке имплемен-

тация фактора РВСМД (в том числе в концептуальном плане) в ткань деятельности по асимметричному сдерживанию с определенных направлений могла бы стать не менее, если не более важной целью, чем ряд других сфер военного строительства. Угрозы и вызовы для России вдоль «дуги» юг–юго-восток–восток, причем не только чисто военно-силовые, разнообразны и многочисленны. К сожалению, они отнюдь не носят «временный» характер и не исключено, что будут нарастать.

Здесь нет и не может быть единого, унифицированного рецепта сдерживания, и РВСМД объективно являются одним из возможных его инструментов. Спектр допустимого применения РВСМД на данных рубежах может оказаться весьма широким – от фактического осуществления стратегического сдерживания до решения задач иного характера, с включением фактора РВСМД в конфликтные сценарии различного типа и уровня, в том числе при реализации превентивных мер. В некоторых случаях роль РВСМД может оказаться весьма существенной, даже решающей. Так, в силу самых разных причин в настоящее время эффективное асимметричное сдерживание в рамках концепции единого оборонного пространства не предполагает жесткого деления на «фронт» и «тыл». Это касается и сочетания контрсилового и контрценностного воздействия.

В настоящее время есть знаковые страны, претендующие на мировое или, по крайней мере, региональное влияние. Ряд из них активно разрабатывает собственные ракетные вооружения, включая РВСМД, и обладает ими. «Особая роль» фактора РВСМД в осуществлении сдерживания, прямого и косвенного, военной и невоенной экспансии с южного, юго-восточного и восточного направлений связана и с тем, что это сдерживание неизбежно будет носить ярко выраженный асимметричный характер.

Безусловно, подобный подход совершенно не значит, что создание теперь уже «нового» класса РВСМД – дело легкое и что их можно будет выпускать на конвейере, по Н.Хрущеву, «как сосиски». Однако, один из выводов российских летних учений 2013 г., о котором предпочитают особо не распространяться, состоит в том, что, *наиболее реальная* (по сравнению с другими) возможность обеспечения сдерживания, в случае крупномасштабного конфликта на данном направлении, – это не перемещение войсковых масс по однокорейке и не наращивание находящейся в надежном перекрестье прицелов сети пунктов подскока, приема, сбора, а именно ракетные вооружения, в том числе, если не в первую очередь, РВСМД. При оценке эффективности вероятного использования сдерживающего потенциала (возможных) российских РВСМД в обозримой перспективе, безусловно, необходимо учитывать фактор ПРО. Однако он, скорее всего, станет играть чувствительную роль в оценке стратегических балансов сдерживания на данных рубежах, сопоставимую с американо-натовской на западном направлении, все же существенно позже, по крайней мере, не завтра и не послезавтра.

Но не будет ли выход РФ из ДРСМД дополнительным стимулом для гонки ракетно-ядерных вооружений в мире? Насколько можно судить, режим нераспространения избирателен, политизирован, основан на принципе «свой-чужой». В условиях «прозрачного», информационно проницаемого мира не стоит недо-

оценивать его эффективность. В свое время пятерка ядерных держав «проглядела» Южную Азию по причине «политической целесообразности» или какой-либо иной. Но подобные положения все же в целом поддаются предвидению и контролю.

Сегодня интерес к ракетно-ядерным стратегическим вооружениям (РЯСВ) во многом стимулируют резкое усложнение международной обстановки, рост нестабильности и неопределенности. Этот интерес серьезно подогревает и фактор ПРО. В целом, все это действует на систему международной безопасности скорее разрушительным, чем стабилизирующим образом. Что касается безопасности самой РФ, то только наивные идеалисты полагают, что мы живем в контрастном мире «добра и зла». К сожалению, в череде «многих зол» подчас приходится выбирать меньшее из них. Безопасность, в том числе взаимная, многосторонняя, – это в условиях XXI века отнюдь не всегда только процессы разоружения: глобальное и региональное равновесие может поддерживаться, причем эффективно, и в другой модальности. В то же время разоружение любой ценой, как некая самоцель, идея-фикс, способно в определенных обстоятельствах сделать вооруженный конфликт более вероятным, спровоцировать его. И в определенном временном интервале обладание потенциалом РВСМД может стать именно этим «меньшим злом». А потому сама постановка данной проблемы не должна считаться надуманной или провокационной.

Поэтому возможный выход РФ из ДРСМД никоим образом не следует рассматривать в развитие предсказанной, а отчасти и подогреваемой конфронтации РФ и США. Это как раз не тот случай, когда «назло американской бабушке нужно отморозить российские уши». Тотальная ревизия и ломка сложившихся представлений, договорных обязательств и структур безопасности контрпродуктивны и безответственны. При этом, впрочем, не должно быть и ничего «неприкасаемого». В отличие от времен «холодной войны», сегодня нет застывших на десятилетия истин и доктринальных констант. Между прочим, США в рамках своей новой ядерной стратегии фактически расширили возможности регионального сдерживания за счет варианта с использованием ракетно-ядерных средств. Однако, России не следует «обезьянничать»: РФ и США имеют разные возможности по обеспечению национальной безопасности, различные (на сегодня) цели, и их политика в ядерной сфере не может быть зеркальной.

В целом, следует признать, что РФ имеет более ограниченный набор сил и средств, подходов и инструментов, военных и невоенных, для осуществления деятельности в области безопасности. Есть основания разделять настороженность тех, кто считает «возмущения» в договорно-правовом поле, например, в отношении фактора РВСМД и ДРСМД, и вероятные последующие решения возможным прологом для возникновения цепочки осложнений и проблем. Так что подход к данной проблеме должен быть очень аккуратным и взвешенным. И все же там, где это реально возможно и целесообразно, крайне важно иметь право на выбор инструментария для предотвращения и парирования выходящих на первый план угроз и вызовов.

### КОСОВО: ТЛЕЮЩИЙ ОЧАГ

Косово и сегодня остается одной из наиболее нестабильных и взрывоопасных точек Европы. Решение проблемы этой бывшей сербской автономной провинции с помощью натовской военной машины не привело к национальному миру, стабильности и экономическому росту. Напротив, в Косово сохраняется жесткое противостояние албанского большинства и сербского меньшинства, слабо сдерживаемого международными силами по поддержанию безопасности. В крае, провозгласившем независимость, происходят глубинные социальные сдвиги, а неблагоприятная внутренняя ситуация используется внешними силами в своих узкокорыстных интересах.

Существуют ли какие-то реальные варианты преодоления кризиса? На этот вопрос пытались ответить группа экспертов круглого стола, прошедшего в начале октября 2013 г. в Российском институте стратегических исследований (РИСИ). Среди участников были сербские гости, а с российской стороны – представители Госдумы РФ, Московской патриархии, Россотрудничества, Фонда исторической перспективы, Фонда Горчакова, аналитики РИСИ, представители прессы и посольств балканских государств. Открывший мероприятие директор РИСИ **Леонид Решетников** подчеркнул, что косовский вопрос не отошел на второй план и волнует в России очень многих.

Выступивший с основным докладом **епископ Липлянский Николай** – представитель Сербской православной церкви (СПЦ) в северной части Косова – дал детальную картину духовного состояния косовского общества, как сербов, так и косоваров. Назвав себя «находящимся на передовой солдатом своего народа, смотрящим в глаза своему противнику в лице англо-американцев», он подчеркнул, что к нынешнему состоянию дел все шло давно и достаточно планомерно. Ситуация в регионе по сути была запрограммирована еще в начале 1990-х гг., когда встретились президенты США Дж.Буш и Югославии С.Милошевич. Буш откровенно заявил своему визави, что хотя США и хотят мира на Балканах, но если тот тронет Косово, они решатся на вооруженное вмешательство. Президент США уже тогда предупредил, что Косово занимает в американских планах особое место. Вот и сейчас в ходе беседы итальянский генерал из состава КФОР сообщил епископу, что решение о признании независимости Косово с их стороны продиктовано военными, политическими, стратегическими соображениями. Очевидно, эти соображения перевешивают опасения европейцев относительно сепаратизма отдельных европейских регионов и провинций.

СПЦ поддерживает корректные отношения с натовскими военными в Косово. Создается впечатление, что последние сами до конца не понимают, зачем они здесь. Прозрение и понимание к ним приходит постепенно. Поэтому не случайно три французских полковника приняли в Косово православие, испан-



ский командир признался, что только здесь жизнь обретает смысл. Следует отметить, что косовские албанцы сравнительно недавно приобщились к исламу – в начале XX в. в результате отуречивания; многие из них имеют сербские корни, о чем говорят их имена и фамилии, и в целом большинство не является ортодоксальными мусульманами. Они сами испытывают внешнее давление. Во-первых, со стороны богатых арабских стран, несущих идеологию ваххабизма и салафизма – непримиримости к иным верованиям и конфессиям. Во-вторых, Ватикана, хотя попытки окатоличить албанцев не столь эффективны (католическую веру приняла лишь небольшая часть элиты, включая И.Ругову). В-третьих, со стороны США и Запада, несущих свою культуру. В результате последних веяний албанские села пустеют, люди переселяются в города, рушится институт семьи, распространение получают наркомания и проституция, безработица среди молодежи достигает 75%. Неуклонно падает рождаемость: албанские матери больше не рожают по 8–10 детей. В обществе растет разочарование, переходящее в озлобление. 6 основных племенных кланов, владевших землями в Косово и Метохии, теряют свое влияние, особенно на молодежь, которая в большинстве своем атеистична. В такой сложной обстановке парадоксальным образом происходит обращение многих албанцев к православной церкви.

Епископ сравнил тяготы и невзгоды, выпавшие на долю СПЦ в Косово и Метохии в 1990-е гг., с теми, которые переживает в последнее время православная (Антиохийская) и другие христианские церкви в Сирии.

Однако, по его мнению, и Россия изменилась: разворот самолета с Евгением Примаковым в воздухе в 1999 г. означал также поворот и в российской общественной жизни. У России и Сербии много общего. Запад поступает с Сербией так, как он хотел бы поступить с Россией, но не может. И долг Православной церкви обратить внимание мировой общественности на Косово и Метохию, присутствовать там евангельски, показать албанцам, испытывающим душевный голод, свою любовь.

О политике Турции в Косово рассказал автор книги о неоосманизме, бывший посол Югославии в Анкаре, профессор Белградского университета **Дарко Танаскович**. По его словам, Косово сейчас находится в фарватере турецкой внешней политики. В 2001 г. известный турецкий политик-клерикал **Ахмет Давутоглу** опубликовал книгу «Стратегическая глубина», в которой обосновал принцип неоосманизма – ставку на доминирующую роль Турции в пределах бывшей Османской империи. С тех пор эта книга переиздавалась 80 раз, но так и не была переведена на какой-либо иностранный язык. Став министром иностранных дел Турции, Давутоглу начал на деле осуществлять сформулированную доктрину на трех основных направлениях. Это – Ближний Восток, Кавказ и Балканы. Поскольку неоосманизм явно пробуксовывает на Ближнем Востоке, отвергается арабами, а на Кавказе эту политику удастся реализовать лишь с большими оговорками и только применительно к Азербайджану, Косово становится основной площадкой по ее воплощению. Ныне мир, считает Давутоглу, идет по пути макрорегионализации, и одним из таких макрорегионов должна руководить Турция. Укрепить свои позиции на Балканах Турция может только через упрочение своих позиций в Косово. Профессор Танаскович видит немало изъянов в концепции Давутоглу, указывая, прежде всего, на тщетность попыток

«скрестить» атлантизм и исламизм – два глобальных политических течения в международных делах, которые все чаще вступают в противоречие друг с другом.

Видный сербский общественный деятель представитель сербских общин северного Косово **Оливер Иванович** считает, что косовская проблема продолжает оставаться главной в жизни его страны, тогда как политики в угоду интеграции в европейское пространство и по иным причинам стараются отодвинуть ее на второй план по сравнению, например, с вопросами экономики, безработицы и т. п. Сегодня сербы Косово, по его словам, демонстрируют умение самоорганизовываться даже без помощи официального Белграда и в этом – их возможность противостоять внешним вызовам.

Руководитель организации «Сербский Код» **Младжан Джорджевич**, сам уроженец косовского города Призрен, поделился в ходе дебатов воспоминаниями о том, как социалистические власти изгоняли сербов с Косово в 1960-е гг. По его словам, именно в Косово переворачивались страницы по уничтожению государства – сначала Югославии, затем союзного государства Сербии и Черногории, а теперь – и собственно Сербии, поскольку на повестку дня ставится вопрос об отделении Воеводины и юга Сербии. При этом Запад каждое правительство вначале провозглашает миротворцем, чтобы затем объявить его диктаторским, как было с Милошевичем в 1999 г. Сербия сейчас платит высокую цену за евроинтеграцию, и в народе все чаще говорят, что страна покупает билет на «Титаник». Запад пока «манит морковкой», но больше использует «палку». На данный момент около 2 млн. сербов находятся за пределами Сербии, и очень важно поддержать духовное единство народа. Для Сербии, по словам Джорджевича, духовно важны две вещи – это Бог на небе и Россия на земле, но действовать нужно, прежде всего, в сфере практической политики и самим. Организация «Сербский код» ведет активную работу среди молодежи, которая не верит в то, что НАТО и евроатлантизм несут добро для Сербии. Создается русско-сербский православный центр для детей, чтобы подрастающее поколение знало то, что нас связывало в истории. «Пока мы помним, что мы сербы – Косово всегда с нами. Забудем о своих корнях – потеряем Косово навсегда», – подвел он своего рода итог дискуссии.

Круглый стол, к сожалению, не высветил четкую позицию России в отношении косовской проблемы. В российском обществе существует некая обобщенная солидарность с населением Косово и Метохии и с действующей в сложных условиях СПЦ. Проблема Косово ставится в научных кругах, обсуждается на законодательном уровне. Однако в целом политика, видимо, находится еще в стадии осмысления и разработки, что лишний раз подчеркивает важность мероприятия, организованного РИСИ.

## ЮЖНО-КИТАЙСКОЕ МОРЕ: ЗОНА РАЗДОРА ИЛИ СОТРУДНИЧЕСТВА?

Смещение мировой политической и экономической активности из зоны Атлантики в Тихоокеанскую зону (ТОЗ) побуждает пристальнее относиться к протекающим там процессам, возникающим узлам противоречий и проблемам, требующим внимания. Именно рассмотрению таких проблем была посвящена проведенная в конце октября 2013 г. по инициативе Института востоковедения РАН конференция *«Безопасность и сотрудничество в регионе Южно-Китайского моря»*. Для участия в работе конференции были приглашены как отечественные, так и зарубежные эксперты. При этом последние в основном представляли страны за пределами самого региона – с тем, чтобы, по словам директора ИВ РАН члена-корреспондента РАН **Виталия Наумкина**, иметь возможность «взглянуть на проблемы региона» со стороны, извне. В силу этого в зале, например, не было представителей КНР, США, Вьетнама, Малайзии – наиболее активных акторов в Южно-Китайском море.

Необходимость проведения в Москве этого международного научного форума была связана с тем, что конфликт в Южно-Китайском море превратился сегодня в один из опасных очагов нестабильности в Азии, что требует сопоставления различных экспертных оценок. Страны-участницы конфликта уже долгое время ведут переговоры, но пока так и не нашли путей для решения существующих противоречий, охватывающих как собственно проблемы территориального размежевания, так и вопросы рыболовства, разведки и добычи нефти и газа, свободы судоходства. Гонка вооружений, в которую втягиваются эти страны, также подрывает региональную безопасность.

Выступивший с приветственным словом заместитель председателя Государственной Думы ФС РФ, член Комитета по международным делам **Н.Левичев** напомнил о необходимости диалога между элитой и обществом, научным сообществом и государством, в том числе в вопросах внешней политики. Власти последнее время недооценивали мнение экспертов. Россия медленно разворачивается на Восток, и, между тем, наступило время, когда стране приходится участвовать в решении многих существующих там проблем.

Поднятую тему продолжил директор Департамента внешнеполитического планирования МИД РФ **А.Токовинин**, подчеркнувший, что за последнее время расширяются масштабы и спектр работы российского экспертного сообщества, в том числе на дальневосточном направлении. Здесь перед Россией как государством встает двуединая задача – наметить неконфликтные линии поведения и создавать сеть партнерских отношений с различными странами АТР. Он также напомнил, что на проходившем недавно в Брунее Восьмом Восточноазиатском саммите широкую поддержку получило российское предложение приступить к выстраиванию общей, объединяющей всех архитектуры в АТР.

Представитель французского научно-исследовательского центра «Азия-21» генерал **Даниэл Шеффер**, говоря о спорных проблемах региона, включа-

ющих Парасельские острова и архипелаг Спратли, подчеркнул важность поиска и нахождения совпадающих интересов. По большому счету, у Тайваня и материкового Китая таких интересов можно найти немало, что могло бы создать основу для наведения мостов. Одну из проблем Южно-Китайского моря, в оценке Д.Шеффера, создает позиция Пекина, считающего его своим внутренним морем. При этом КНР настаивает на том, чтобы объявить Северный Ледовитый океан «достоянием всего человечества». Такие двойные стандарты, указал эксперт, не способствуют взаимопониманию.

В интересах решения проблем Южно-Китайского моря почетный профессор австралийского Университета Нового Южного Уэльса **Карлайл Тейер** рекомендовал усиление работы над созданием своего рода Кодекса поведения государств в данном регионе. Такой подход соответствовал бы руководящим принципам состоявшегося в 2004 г. на Филиппинах саммита АСЕАН. Движение в обозначенном тогда направлении должно быть актуализировано.

Обсуждение китайской темы продолжил профессор МГИМО (У) МИД РФ **В.Сумский**. Он заявил, что в контексте последних изменений ситуация в Южно-Китайском море обретает характер глобальной темы, а для американской политики она становится одним из основных раздражителей. В складывающейся обстановке необходим поиск, во-первых, новой региональной архитектуры безопасности, а во-вторых, не разъединяющих, а интегрирующих моделей развития. Сейчас Китай – восходящая держава, и именно поэтому она стремится к нарушению сложившегося статус-кво.

Профессор Санкт-Петербургского университета, зав. кафедрой стран Дальнего Востока **В.Колотов** выдвинул применительно к региону концепцию разделенных государств. Так, Япония в каком-то смысле считает себя разделенной, имея в виду проблему Курил, Китай – на островную и материковую части, на два государства поделена Корея. Вьетнам – государство, которому удалось объединиться. Все эти государства с комплексом разделенности представляют собой скрытую или явную дугу нестабильности, нацеленную на еще большую дробность. И это на фоне того, что суммарная экономика стран региона по своим показателям обошла экономику США или ЕС, а местные страны лидируют в мировых закупках вооружений. Дуга нестабильности таит в себе немало опасностей при том, что основная борьба за влияние еще впереди. Главная проблема региона состоит в том, что в нем не существует даже формального механизма обеспечения региональной безопасности.

Ведущий научный сотрудник Российского института стратегических исследований **В.Терехов** назвал ситуацию в районе Южно-Китайского моря симптомом нездоровья всего АТР, в рамках которого решающее значение будет иметь контроль за путями транспортировки углеводородов. И именно в борьбе за этот контроль кроется основная угроза миру и стабильности. Дополнительный фактор – это проблемы взаимоотношений Японии и Китая, двух Корей, Тайваня и т. д. Кто формирует ситуацию в регионе? Главные действующие лица – это, несомненно, США и КНР. На втором месте по степени влияния – Япония, Индия и Россия. На третьем – все остальные, включая страны АСЕАН.

В рамках конференции было сформировано пять секций, каждая из которых охватывала ключевые вопросы истории, современного состояния и пути

урегулирования этого конфликта. В работе первой секции – «События в Южно-Китайском море с точки зрения современной геополитики» был обсужден широкий круг проблем: от конфликта в Южно-Китайском море в рамках глобальной политической игры, последствий одностороннего установления Китаем границ в акватории этого моря, смысла и целей происходящего ныне процесса консультаций Китая и стран АСЕАН о выработке нового Кодекса поведения в Южно-Китайском море до тихоокеанской политики Индии.

Во второй секции под названием «Угроза милитаризации региона и гонка вооружений между государствами, вовлеченными в территориальный спор» участники рассмотрели причины и последствия гонки вооружений в регионе, возможности начала здесь военных действий, а также сложные отношения в треугольнике Вьетнам–Китай–США. Работа третьей секции – «Интересы и политика внерегиональных сил в отношении споров в Южно-Китайском море» концентрировалась вокруг вопросов политики и анализа интересов США и Китая. В четвертой секции – «Правовые аспекты территориальных споров в Южно-китайском море» были представлены доклады по правовым аспектам решения проблем Южно-Китайского моря, обеспечения морской безопасности, а также по теме сходства и различий между ситуацией в Арктике и ЮКМ. В пятой секции – «Возможные пути разрешения существующих проблем и перспективы создания мира и стабильности в ЮВА» обсуждались конкретные вопросы механизмов мирного урегулирования возникающих споров и анализировались возможности региональных институтов сотрудничества в разрешении проблем безопасности в Юго-Восточной Азии.

В качестве одного из конкретных предложений участники конференции в большинстве своем согласились с идеей разделить весь переговорный процесс на два этапа. Сначала — сконцентрировать усилия на том, чтобы сообща остановить разрастание конфликта, прервать его восходящую динамику. В последующем в восстановленной атмосфере доверия и партнерства — добиться полного урегулирования ситуации. Прогнозируя возможности окончательного и справедливого мира в Южно-Китайском море, ряд участников сделали вывод о том, что для этого потребуются намного более весомые уступки и компромиссы (в том числе территориальные) со стороны всех участников конфликта, которые будут возможны только в отдаленной перспективе.

## О КНИГАХ И ПУБЛИКАЦИЯХ

Е.С.Серова

### РОССИЙСКАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Зазулин Г.В. Антинаркотическая политика  
в России: Проблемы становления  
(2000-2013 гг.). – Спб.:  
«Юридический центр – Пресс», 2013.

Книга представляет собой сборник статей Георгия Зазулина – ведущего отечественного эксперта, анализирующего современную наркоситуацию в России как проблему, в первую очередь, политической сферы. В сборник вошло 18 статей автора (написанных им в период с 2000 по 2013 г.), 14 материалов приложения (письма высшим должностным лицам, обращения участников семинаров и круглых столов, юридических документов и т. п.) и двух рецензий. Работа также содержит полезную библиографию книг по антинаркотической политике.

Книга представляет особый интерес в том числе и потому, что ее автор обладает бесценным и редким для этой сферы опытом работы в трех различных сферах, связанных с наркополитикой: правоохранительной, академической и общественной. Кандидат юридических наук, доцент кафедры конфликтологии Санкт-Петербургского государственного университета Георгий Васильевич Зазулин долгие годы проработал в государственных структурах, связанных с решением проблемы наркотиков (профильных отделах ГУВД и Правительства г. Санкт-Петербурга). Кроме того, он является представителем международной общественной некоммерческой организации «Европейские города против наркотиков (ECAD)» в России. Поэтому неудивительно, что вышедшая в 2013 г. книга, прослеживающего эволюцию наркополитики в России, не только носит экспертно-аналитический характер и имеет стройную научную базу, но и является прямым обращением к власти от имени общественности, содержащим обзор и конструктивную критику принимаемых ею решений, призванных стабилизировать наркоситуацию в России.

Необходимо отметить три тезиса автора, канвой проходящие через весь сборник и обретающие с течением времени новые аргументы в свою пользу.

Первый тезис состоит в том, что решение проблемы наркотиков в России находится, в первую очередь, в политической плоскости.

Второй тезис автора: методологической основой эффективной антинаркотической политики является конфликтология.

И, наконец, третий тезис заключается в том, что реализация антинаркотической политики невозможна без знаний, стратегии, координации и

лидеров. Под лидерами учёный как раз и подразумевает людей, имеющих специфические знания, навыки и полномочия для координации и реализации антинаркотической политики на местах (на уровне региона, города и т. п.) согласно выбранной стратегии.

В сборнике освещен широкий круг вопросов, связанных с эволюцией российской политики по противодействию наркотикам. Из них в рамках данной рецензии есть смысл подробнее остановиться лишь на самой сущности понятия «антинаркотическая политика», над определением которой Г.В. Зазулин работал в течение 13 лет. Эволюция уже самого понятия «антинаркотической политики» хорошо иллюстрирует динамику развития обозначаемого им феномена. Попытаемся также ответить на вопрос: каким образом автор терминологически связывает политику и проблему наркотиков? Через какие понятия преподносится определение этой связи?

В 2003 г. российские учёные предприняли одну из первых в стране попыток осмысления проблемы наркотиков через понятие антинаркотической политики. Так Н.А.Фролова и Г.В.Зазулин приводят следующее определение: «Антинаркотическая политика – это комплекс целей, задач, мер, идей, программ, методов, направленных с одной стороны на противодействие незаконному обороту наркотиков, а с другой – на восстановление человеческого потенциала».<sup>1</sup> Дополнительно Г.Зазулин предлагает читателям и следующее определение: «Наркополитика – это конфликт между социальными группами, в котором зоной разногласий является власть на право устанавливать правила оборота наркотиков в стране». Однако далее в своём научном поиске наряду с термином «антинаркотическая политика» автор использует и понятие «государственная политика по контролю за наркотиками».

В 2006 г. увидело свет определение «Федеральной государственной антинаркотической политики» как «скоординированной администрацией президента РФ деятельности Федерального Собрания, Правительства РФ, Верховного Суда и других участников антинаркотической деятельности, направленной на сокращение масштабов наркотизации населения страны».<sup>2</sup>

В 2007 г. Г.Зазулин, продолжая научный поиск, предлагает следующую дефиницию этому термину как управленческому: «нормативное требование российского государства к законодательным, исполнительным и судебным органам власти осуществлять политику контроля оборота наркотиков и политику борьбы с незаконным оборотом наркотиков в целях сокращения участвующего в незаконном обороте наркотиков населения (доли, процента, удельного веса) в каждом административно-территориальном образовании».<sup>3</sup>

В 2009 г. Г.Зазулин и А.И.Стребков публикуют следующее определение: «Антинаркотическая политика – это управление наркоситуацией посредством формирования негативно-дифференцированного отношения населения к участникам незаконного оборота наркотиков, установления правового запрета рекламы, пропаганды наркотических средств, (психотропных веществ) и их немедицинского потребления, реализации контроля соблюдения этого запрета физическими и юридическими лицами и применения к нарушителям административных санкций, жесткость и интенсивность которых должна быть

достаточной для постепенного уменьшения экспозиционного давления наркосреды».<sup>4</sup>

После подписания Президентом РФ Государственной стратегии антинаркотической политики России – нормативного документа федерального уровня, где впервые было зафиксировано определение понятия антинаркотической политики – Зазулин продолжает поиск более точной дефиниции и весной 2011 г. представляет следующее определение: «Государственная антинаркотическая политика – система политических мер на муниципальном, региональном и федеральном уровнях государства, обеспечивающая формирование негативного отношения граждан к участникам незаконного оборота наркотиков, контроль запрета немедицинского потребления наркотиков, их рекламы и пропаганды, неотвратимость наказания за нарушение этого запрета и применение к нарушителям административных санкций, жёсткость и интенсивность которых достаточны для уменьшения экспозиционного давления наркосреды на молодежь».<sup>5</sup>

Данные примеры наглядно показывают, что автор на протяжении более 13 лет вёл поиск определения термина, наиболее точно отражающего суть связи понятий «наркотики» и «политика». За этот период такая связь обозначалась в таких терминах, как:

- государственная политика по контролю за наркотиками;
- наркополитика;
- антинаркотическая политика.

Определения этих терминов осуществлялись через такие категории, как:

- комплекс целей, задач, мер, идей, программ, методов;
- конфликт;
- деятельность;
- нормативное требование; и др.

Несмотря на то, что на федеральном уровне принимались законодательные акты, где было зафиксирован определенный термин и конкретизировано его определение, ни одна из этих дефиниций в итоге не стала основополагающей. В настоящее время в главном документе страны, посвященном взаимосвязи понятий «наркотики» и «политика» – Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. – зафиксировано понятие «государственная антинаркотическая политика» и его определение. Однако продолжающийся научный и экспертный поиск в этой области наглядно демонстрирует, что научное сообщество и общественность не удовлетворены полностью ни данной формулировкой, ни воплощением этого понятия в жизнь. Данный сборник статей будет стимулировать дальнейшие научные изыскания и обращения общественности к власти в целях решения проблем современной наркоситуации.



## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Фролова Н.А., Зазулин Г.В. Актуальные вопросы антинаркотической политики: отечественный и зарубежный опыт. – М.: Орбита-М, 2003. с. 27.

<sup>2</sup> Зазулин Г.В. Концепция системы государственной антинаркотической политики в РФ (наброски и структура) // Санкт-Петербургский Университет. Спецвыпуск (3729). 10 апреля 2006 г. с. 22.

<sup>3</sup> Зазулин Г.В. Наркоконфликтология // Санкт-Петербургский университет. Спецвыпуск. 18 мая 2007.

<sup>4</sup> Зазулин Г.В., Стребков А.И. Что такое наркоконфликтология // Конфликтология. 2009. №2. с. 156–180.

<sup>5</sup> Зазулин Г.В. Правовые основы антинаркотической политики: коррекция понятийного аппарата / Государственная служба. 2011. №3. с. 51–54.

## ИММИГРАЦИОННЫЕ ВОЛНЫ И КОНФЛИКТНЫЕ ИМПУЛЬСЫ

Актуальные проблемы Европы.  
Urgent problems of Europe /  
научн. журнал ИНИОН РАН. 2012, №4:  
Иммиграция и политические  
партии в Европе /  
ред. и сост. Т.С.Кондратьева,  
И.С.Новоженова. 240 с.

Возрастающее значение проблем миграции и иммиграции в политической жизни большинства стран Европы – очевидный факт. Но на этом общем фоне в последние годы возникает впечатление, что эти проблемы еще и дополнительно форсируются, что вызывает осложнения в миграционных процессах, идущих с различной интенсивностью в различных субрегионах и странах. Большая группа таких осложняющих обстоятельств связана с продолжающимся финансово-производственным кризисом, его застоявшимся характером и все более явными болезненными последствиями, особенно для относительно слабых экономик. Вторая группа добавленных осложнений поступает собственно из социально-политической сферы в странах исхода мигрантов – как следствие катаклизмов «арабской весны», и их многообразных и продолжающихся интенсифицироваться отражений в регионе Ближнего и Среднего Востока. В совокупности произошедшие перемены не могли не оказать определенного влияния и на внутривнутриполитический ландшафт большинства государств Европы. Учету этого аспекта посвящен, в частности, специальный труд группы исследователей в основном из коллектива ИНИОН РАН. В ее составе: И.Г.Животовская, Т.С.Кондратьева, И.С.Новоженова, С.В.Погорельская, Н.С.Примакова и С.М.Хенкин.

Авторы отмечают общую тенденцию к росту поддержки со стороны части европейского населения правонационалистических партий, выступающих за резкое сокращение масштабов иммиграции, ограничение прав и возможностей национально-культурного (особенно конфессионального) самоопределения приезжих «гостей». Насколько можно судить по представленным в сборнике материалам, наиболее успешно до сих пор проблема отношений с мигрантами решалась в ФРГ, хотя и здесь, как это наглядно показано в главе С.В.Погорельской (с. 151-179), попытки «интегрировать ислам» в общественную жизнь остаются пока что мало продуктивными.

Но Германия, как и некоторые другие средне и северо-европейские страны, располагает для подобных мер солидным экономическими рычагами, которых нет, например, у южно-европейских стран. Так, в Италии, по оценке И.Г.Животовской, иммиграционный вопрос создает определенную социальную угрозу, порождая конфликты и напряженность в обществе, причем перспектива

дальнейшего ухудшения ситуации в связи с событиями в Северной Африке и иных прилегающих районах здесь вполне реальна (с. 204-236). Показательно, что сегодня и Испания, длительное время сама бывшая источником эмиграции, все в большей мере становится принимающей страной, что сопровождается быстрым и уже отчасти конфликтным нарастанием удельного веса проблематики иммиграции в общественной и парламентской жизни. Автор соответствующей статьи проф. С.М.Хенкин (с. 184-200) придерживается мнения, что деятельность влиятельных правоконсервативных партий и организаций «не свободна от популизма» в вопросах иммиграции («переселенцев в Испании больше, чем должно быть»), в результате чего в стране «все шире распространяется ксенофобия» (с. 191-192).

Исследователи в сущности склоняются к мысли, правда, формулируемой осторожно и обтекаемо, о возможности общественных эксцессов крупного плана, не говоря уже об эпизодах терроризма и экстремизма, имеющих место практически повсюду (включая Великобританию). Пример подобной злокачественной деформации политического фактора достаточно убедительно, по мнению автора соответствующей главы в монографии И.С.Новожиновой (с. 97-122), демонстрирует Франция (с. 97-122). Вспышки прямого и массового насилия является здесь не редкостью в самой столице, а фактор роста и усиления влияния Национального фронта, идеологию которого в прессе напрямую именуют «разновидностью популистского неофашизма» (с. 103), не позволяет исключать их и из прогнозов на будущее. В программном документе НП указывается, что, если не удастся прекратить «неконтролируемую миграцию», то страну ожидают «межэтнические конфликты, притязания со стороны иммигрантских сообществ, которые подрывают нашу национальную идентичность и ведут к все более демонстративной исламизации с сопутствующими ей последствиями» (с. 110).

Конечно, в политическом дискурсе вокруг иммиграции участвуют не только право-националистические организации. В нем принимают участие и центристские, и левые общественные силы, выдвигающие порой конструктивные проекты и программы. Авторы сборника также не обходят их своим вниманием. Наоборот, в нем представлены добротные аналитические обзоры позитивных инициатив в этой области со стороны партий и организаций, связанных с рабочим движением, профсоюзами, умеренных структур интеллигенции и «среднего класса», равно как и эффективных шагов со стороны официальных властей. Однако в сухом остатке в качестве основной тенденции пока что обнаруживается последовательный рост право-националистической реакции на иммиграцию. Выявляющийся в этой связи латентный пессимизм в отношении перспектив политической стабильности представляется достаточно обоснованным.

---

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОТЕСТ: О ПОЛЬЗЕ УМЕРЕННОСТИ

Кагарлицкий Б.Ю. Восстание  
среднего класса. – М.: Алгоритм;  
ЭКСМО, 2012. 224 с.

Новое исследование известного социолога и публициста, директора Института глобализации и социальных движений Б.Ю.Кагарлицкого посвящено процессам активизации политических выступлений интеллигенции, служащих, представителей отраслей творческого труда, военнослужащих, безработных, молодежных «контркультурных» слоев и иных категорий населения, относимых обычно к расплывчатой, но все время расширяющейся сфере «средних слоев». Автор исследует эти процессы в контексте воздействия на них следовавших друг за другом волн индустриальной и постиндустриальной (информационной) революций. Б.Кагарлицкий считает, что в целом и в конечном счете «бунты» этого типа носят или постепенно принимают антикапиталистический характер, что делает – при определенных условиях – целесообразным блокирование среднего класса и рабочего класса, его партий и организаций, а также традиционных союзников рабочего класса, например, крестьянства (фермерства), мелкой буржуазии, интеллигенции.

В данном контексте автор высоко оценивает значение событий «арабской весны» (с. 269-276), полагая, что эти революции, даже в случае их неудач и поражений, окажут значительное влияние на международное развитие, причем не только в «третьем мире». Б.Кагарлицкий, в частности, критикует многих российских публицистов, усмотревших, по его суждению, в действиях арабских революционеров одни только теневые моменты.

Вместе с тем исследователь не готов одобрить многие экстремистские выходы в среде отечественных левых групп, например, во время демонстраций и митингов «антиглобалистов» и различных слетов и форумов как в он-лайне, так и офф-лайне. Во всяком случае, автор решительно против механического перенесения на современную российскую почву методологических приемов и средств, применявшихся зарубежными активистами (прежде всего левого толка). Так, он считает, что акции «болотного» типа слишком часто выходят из-под контроля и только «загоняют ситуацию, в конечном счете, в тупик, а из тупика в условиях авторитаризма бескровного выхода может не оказаться» (с. 205).

При этом, однако, автор не рекомендует отказа от митинговых форм, но предлагает их более солидно подготавливать и организовывать (особенно по части предварительных консультаций между предполагаемыми участниками на предмет ненасильственных способов действий), а, главное, дополнять выдвижением «собственных требований на местах..., разворачивать компании в защиту школ, детских садов, за решение конкретных социальных вопросов» (с. 208).

Такая тактика носила бы менее показательный и демонстративный характер, но, по мнению автора, имела бы важное преимущество, позволяя увеличить вовлеченность в акции провинциального населения, где наличествует значительный потенциал латентного протеста. Одним словом – собственный российский опыт говорит в пользу расширения протестных акций с одновременным исключением в их рамках любых проявлений экстремизма, быстро вырождающегося, как свидетельствует практика, в эксцессы, связанные с насилием или провоцирующие его применение.

---

Р.Г.Соловьева

## АРКТИЧЕСКИЕ ИМПЕРАТИВЫ

Международное сотрудничество в Арктике:  
Проблемы безопасности и развития.  
– М.: РОСПЭН, 2013. 102 с.

Сборник «Международное сотрудничество в Арктике: Проблемы безопасности и развития» издан на основе доработанных материалах дискуссий специалистов заинтересованных стран на 71 Конгрессе Российской ассоциации политических наук, состоявшейся в Москве в декабре 2012 г. Авторы введения – А.В.Загорский и А.И.Никитин – обозначают цель публикации как стремление продемонстрировать различные подходы практически к одним и тем же вопросам, касающимся арктической повестки дня в разных странах, и попытаться найти компромиссные подходы и общие решения.

Как подчеркивает в своей статье А.В.Загорский, в настоящее время в связи с отступлением ледяного покрова в Северном Ледовитом океане, расширяются возможности для освоения Арктики, в том числе судоходства. Отвечая этой потребности, в 1996 г. появился Арктический совет, в который помимо пяти прибрежных государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия и США), вошли также Исландия, Швеция и Финляндия. Интерес к участию в освоении региона, богатого углеводородами, минеральными ресурсами, рыбными запасами, а также к использованию возможности расширения коммерческого судоходства проявляют и неарктические страны, особенно Китай, Япония, Южная Корея.

Среди значительной части экспертного сообщества, отечественного и зарубежного, возникает опасение, что рост «интернационализации» Арктики может создать едва ли не угрозу суверенитету прибрежных стран. А.В.Загорский считает, что подобный алармистский прогноз пока что недостаточно обоснован, хотя он и признает наличие проблем в этой области. Одна из них связана с глубоководным районом морского дна в Северном Ледовитом океане, который мог бы считаться *общим наследием человечества*, и с распространением на него суверенных прав и юрисдикции прибрежных стран. Альтернативная возможность – пять прибрежных государств разделят между собой морское дно и недра центрального бассейна океана.

В соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. права на ресурсы этого района принадлежат всему человечеству. Несмотря на это, как пишет А.В.Загорский, разработка ресурсов морского дна могла бы начаться в более оперативном режиме, поскольку все подтвержденные и прогнозируемые запасы углеводородов в Северном Ледовитом океане сосредоточены на шельфе 200-мильных суверенных экономических зон прибрежных стран.

В статье А.В.Загорского подробно рассматривается вопрос о соотношении регионального и международного регулирования в арктическом регионе. Автор настаивает на невозможности разработки всеобъемлющего договора по Арктике по примеру Договора об Антарктике. Эту тему в той или иной форме затрагивают и другие авторы сборника. Большинство участников дискуссий склоняются к модели, в рамках которой речь шла бы только об определении оптимального баланса национального, регионального и более широкого международного регулирования экономического освоения Арктики и о сотрудничестве государств в интересах минимизации его экологических последствий. К положительным примерам подобной кооперации часть ученые относят планы гармонизации национального природоохранного законодательства России и Норвегии в ходе разведки и разработки минеральных ресурсов на шельфе, соглашение стран Арктического совета 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении, а также подготовку в рамках Совета соглашения о реагировании на морские и нефтяные загрязнения.

Качественно новой следует признать постановку вопроса о целесообразности наделения Арктического совета полномочиями по рассмотрению региональных вопросов военной безопасности. Правда, в соответствии с учредительной Оттавской декларацией, Совет не должен заниматься вопросами военной безопасности. Но есть возможность обойти этот закон: Совет правомочен приглашать представителей прибрежных арктических государств на все проводимые в регионе военные и военно-морские учения в качестве наблюдателей или участников. Практически на основе подобной практики вполне допустимо образование этой или иной структуры безопасности.

А.Н.Марчуков затрагивает российско-американские противоречия в Арктике. Основных разногласий два, считает он, – трансарктические перевозки и разхождения в военно-стратегических интересах. США традиционно выступают за свободу мореплавания во всей Арктике, а Россия столь же последовательно провозглашает часть трасс Северного морского пути (СМП) своими внутренними водами и отстаивает свои права по контролю над судоходством на этих участках СМП. В последние годы пристальное внимание к СМП усилилось и по причине активизации морского пиратства на торговых трассах южных морей. По мнению автора, союзником России в отстаивании права на СМП может стать Канада, которая в 1970-е гг. объявила Северо-западный проход через воды Канадского архипелага частью своих внутренних вод, с чем не согласны США, как и в случае с Северным морским путем. В значительной степени российско-американские отношения в Арктике осложняют имеющиеся у обеих стран взаимопротиворечащие военно-стратегические интересы. Однако, по мнению А.Н.Марчукова, очевидно, что РФ и США, обладающие значительным арсена-

лом ядерного оружия, не пойдут на риск прямого военного противостояния. В целом эксперт считает, что существующие противоречия между США и Россией не исключают возможности взаимного сотрудничества в решении практических вопросов региона (совместные проекты по добыче полезных ископаемых, проведение поисковых и спасательных работ, развитие трансарктических маршрутов для авиаперелетов).

Статья Н.И.Воробьева рассматривает еще одну важную сторону международного сотрудничества в Арктике – функционирование СМП, простирающейся на расстоянии 5600 км. До распада СССР вопрос о международном использовании СМП вряд ли мог быть решен положительно, учитывая закрытость советского государства в целом и военно-стратегическую значимость маршрута в частности. С 1990-х гг. характер диалога России с зарубежными партнерами по арктической тематике, включая использование СМП, значительно изменился. СМП интересует партнеров России, главным образом, как транзитный маршрут из Европы в Азию и западную часть Северной Америки, расстояние по которому значительно короче традиционных маршрутов. Но полноценному и регулярному использованию СМП мешает множество трудностей – климат, уязвимая экологическая среда, отсутствие должной инфраструктуры, стоимость перевозки тонны груза и особенно неразрешенные правовые споры.

На первый план арктического сотрудничества выходят экологические вопросы, многие из которых непосредственно связаны с использованием СМП. Одной из практических мер, направленных на поддержание стабильной экологической обстановки в регионе, могло бы, по мнению экспертов, послужить сотрудничество по линии Международной морской организации (ИМО) – специализированного учреждения ООН.

Для России важно существующее на государственном уровне понимание того, что создание инфраструктуры является залогом регионального развития, обеспечения стабильных межрегиональных связей, безопасности границ и привлечения иностранных инвестиций, без которых развитие СМП не представляется возможным. Правда, иностранные инвесторы уже проявляют некоторый интерес к сотрудничеству с Россией, подтверждением чему служат соглашения ОАО «НК Роснефть» и итальянской ENI, нацеленное на освоение месторождений в Баренцовом море.

Факты подтверждают возможность международного сотрудничества в арктическом регионе. Но это, скорее всего, произойдет не так быстро, как хотелось бы. Бывший заместитель Генерального Секретаря ООН Дж.Дханапала (Шри Ланка), посвятивший большую часть жизни проблемам ядерного разоружения, крайне озабочен тем, что две ядерные державы, обладающие 95% ядерного оружия, имеют взаимные претензии в Арктике. По его мнению, такая ситуация чревата напряженностью и конфликтом, которые в свою очередь, могут привести к использованию ядерного оружия. Сокращение морского пути из Европы в Азию, считает он, это безусловный плюс, но оно чревато тяжелой нагрузкой на экологию региона. Арктический туризм активно увеличивается (с начала 1990-х гг. до сегодняшнего дня количество туристов возросло с 1 млн. до 1,5 млн. человек), что также небезвредно для окружающей среды. Добыча полезных ископаемых, особенно нефти и газа, еще только начинается, но и здесь

угрозы для природы очень велики, не говоря уже о возможных аварийных ситуациях. Автор упоминает, в частности, инцидент с танкером “Eххон Valdez”, который потерпел аварию у берегов Аляски в 1989 г., когда в море вылилось 10,8 млн. галлонов сырой нефти. Активизация дальнейшего освоения Арктики может изменить и уже меняет привычный образ жизни коренных народов Севера. Чтобы их голос был услышан, Дж.Дханапала предлагает включить в состав Арктического Совета представителей коренного населения этого обширного региона.

В 2007 г. канадские участники Пагуошского движения выступили с инициативой создания в Арктике зоны, свободной от ядерного оружия. Дж. Дханапала активно поддерживает эту идею. Он обращает особое внимание, на то, что безопасность в наше время значительно шире понятия только военной безопасности, поскольку речь должна вестись о правах человека и о проблемах развития.

Норвежский ученый Сверре Лодгаард – специалист в области международных отношений, в течение десяти работавший директором Норвежского института международной политики. С.Лодгаард отмечает, что Норвегия проводит свою политику, сообразуясь, прежде всего, с Арктическим советом – наиболее важной региональной организацией, членом которой его страна является. При этом Норвегия ведет множество двусторонних переговоров по арктическим проблемам. В частности, по оценке автора, двусторонние отношения с Россией развиваются очень успешно, они лучше, чем отношения России с соседями к югу и востоку. Некоторые отголоски «холодной войны» иногда проявляются, но список взаимных упреков становится короче. Различные совместные проекты медленно, но продвигаются (например, сотрудничество между Газпромом, французской компанией “Total” и норвежской “Statoil”).

Профессор Олафур Хардарсон (Исландия) в своей статье рассматривает серьезный вызов малым странам Севера, связанный с изменением климата. С одной стороны, глобальное потепление может вызвать природные катастрофы, с другой – оно же открывает дорогу новой экономической деятельности в регионе. В центре внимания политики государств и их отношений друг с другом должна быть, наряду с прочим, задача сохранять права и традиции местного населения (не только коренных народов). Они должны строго уважаться. Отсюда вывод – любые разногласия по уточнению границ и других спорных вопросов необходимо решать только путем переговоров.

В целом участники форума и авторы сборника настроены оптимистично. По их единодушной оценке, есть веский повод для информированного диалога общественности, в том числе научно-экспертных групп и течений с многосторонними институтами, в первую очередь с Международной морской организацией ООН для решения возникающих проблем. Ключевой принцип – действовать в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и укреплять Арктический совет как центральный форум сотрудничества больших и малых стран Крайнего Севера.



## К МИРУ БЕЗ ОРУЖИЯ: ПОДСТУПЫ И ПРЕГРАДЫ

Специальное приложение ИМЭМО к русскому  
изданию Ежегодника СИПРИ 2012 //  
Ежегодник СИПРИ 2012: Вооружения,  
разоружение и международная безопасность:  
Пер. с англ. – М. ИМЭМО РАН, 2013, 770 с.  
с. 587-741.

Очередное издание Ежегодника СИПРИ по проблемам вооружений, разоружения и международной безопасности, по ставшей уже многолетней традиции, включило в себя Специальное приложение исследователей ИМЭМО, вышедшее также отдельным изданием в английском варианте, полностью адекватном русскому тексту.<sup>1</sup> Характерная особенность Специального приложения в данном случае – последовательная опора на широкий спектр исследований и обсуждений, состоявшихся в рамках ИМЭМО, под его эгидой и с его участием, актуальных проблем, новейший конфликтных, геополитических и иных проблем, тенденций в сфере военных бюджетов, нераспространения оружия массового уничтожения, противодействия международному терроризму и других вопросов глобальной и региональной безопасности.

Стержневую роль для издания играют материалы, связанные с дискуссией, прошедшей в сентябре 2012 г. на Ученом совете ИМЭМО и посвященной докладу академика А.Г.Арбатова о перспективах многостороннего ограничения ядерных вооружений.<sup>2</sup> Состоявшееся экспертное обсуждение выявило своеобразную диалектику: в то время как потребность в переходе к фазе многостороннего разоружения явно и существенно возросла, обнаружился и рост затруднений в переговорных процессах на многих двусторонних, локальных и региональных «площадках».

Показательна, в частности, проблема ПРО, основательно, в том числе с привлечение большого статистического материала, рассмотренная к.п.н. Н.П.Ромашкиной (с. 607-642). По ее мнению, сдвиг в этой сфере напрямую зависит от прогресса двусторонних российско-американских договоренностей, а они, в свою очередь, – от активизации процесса выработки общих подходов к оценке уровня стратегической стабильности на современном этапе развития военно-политических отношений (с. 633).

Казалось бы, в этом плане положение в Южной Азии представляет собой частный случай. Однако, как показывает анализ, проделанный к.и.н. П.В.Топычановым, перспектива геостратегической дестабилизации вполне оправдана и в этом регионе (с. 643-654). Для предотвращения здесь «наихудшего сценария» необходимо, чтобы Индия, Пакистан и «третьи страны» срочно уделили «большое внимание предупреждению конфликтов между Индией и Пакистаном и особенно возможности использования ЯО» (с. 654). В этих целях обоим упомянутым государствам рекомендуется «обеспечить частичную транс-

парентность ядерных сил, касающуюся их структуры и размещения, например, подписав проверяемое соглашение о неразмещении ядерного оружия в приграничной зоне» (там же). Проведенная в октябре 2012 г. международная научная конференция, специально посвященная проблеме перспектив присоединения к процессу Индии и Пакистана, констатировала, в оценке к.и.н. Д.А.Читова, «сохраняющиеся существенные разногласия в позициях и оценках», связанные с сокращением ядерных вооружений (с. 712-715). В таких условиях можно говорить лишь о некоторых предварительных предпосылках к присоединению обоих государств к указанному процессу.

Настоящий прорыв в решении проблемы, по оценке большинства экспертов, могло бы обеспечить привлечение Китая к многосторонним переговорам по контролю над ядерными вооружениями. Автор соответствующей статьи к.п.н. Т.Б.Аничкина (с. 701-711) основывает свое заключение на работе предварительных форумов, в первую очередь, на материалах прошедшей в ИМЭМО в июне 2012 г. конференции, а также сборника статей о перспективах участия Китая в процессе контроля над вооружениями и их сокращении.<sup>3</sup> Т.Аничкина разделяет итоговую мысль А.Г.Арбатова об уступках, на которые Вашингтону и Москве имеет смысл пойти, чтобы побудить Китай к «большей транспарентности и ограниченности» его ядерных вооружений. Речь идет о следующих желательных шагах: отказ США от развития своей ПРО на Тихом океане; предложение США и России Китаю о сотрудничестве в проекте ПРО; начало Москвой и Вашингтоном переговоров о новом договоре по СНВ; ограничение США и Россией их нестратегических ядерных вооружений (с. 711). Представляется, что указанные шаги едва ли относятся к числу быстро реализуемых.

Не менее, а в каком-то смысле и более, сложная ситуация складывается в области ограничения обычных («конвенционных») и так называемых легких вооружений. Как показано в обстоятельном исследовании к.м.н. Н.И.Калининой (с. 655-691), развитие в этой сфере, систематически подстегиваемое техническим прогрессом, обычно теснее всего соприкасается с общим содержанием международных отношений, конфликтности и самые различных, в том числе жизненно опасных (например, экологических, демографических, культурно-цивилизационных) вызовов и угроз. Характерен приведенный автором статистический факт: лишь около 50-60% распространяемого в мире неядерного оружия идет по более или менее легальным рыночным каналам, в то время, как значительная часть остальной – масштабной, стремительно растущая и удешевляющейся – торговли оружием, особенно легким и стрелковым, растекается по «черным» и «серым» схемам (с. 663). Положение, считает ученый, могло бы измениться к лучшему только в том случае, если бы в области контроля над этим вооружением был бы принят ныне все еще отсутствующий «всеобъемлющий обязывающий документ», а стандарты, подлежащие соблюдению, были бы сведены в единую для всех стран «универсальную и прозрачную систему» (с. 691).

Но тут, по всей видимости, не обойтись без обращения к соответствующей конкретике применительно к разным регионам, к учету их специфики. К.и.н. А.В.Загорский, например, полагает (с. 716-722), что, по крайней мере, в Европе после исчерпания режима ДОВСЕ в центре усилий государств должно быть за-

ключение новых договоренностей в области контроля над вооружениями, при обеспечении соответствующей взаимной предсказуемости и транспарентности в военной деятельности (с. 721).

Особые усилия, как считает автор соответствующего специального экспертного анализа к.и.н. С.М.Иванов (с. 723-729), может потребовать для обеспечения (частично и для восстановления) своей безопасности Центрально-Азиатский регион. Расположенная здесь пятерка постсоветских республик оказалась «как бы на стыке интересов России, США, Китая и других заинтересованных государств» (с. 727). По его оценке, настало время, прежде всего, великим державам переходить к координированному взаимодействию в деле освобождения стран региона как от избыточности вооружений и боевой техники, так и от наркосреды (с. 726-727). Автор прав в своем выводе: «При таком подходе выиграли бы все заинтересованные страны Центральной Азии, сопредельные государства, ведущие мировые державы» (с. 709).

Как отметил в предисловии к русскому изданию 43-го Ежегодника СИПРИ директор ИМЭМО РАН, академик А.А.Дынкин, высокий уровень анализа актуальных проблем международной безопасности и контроля над вооружениями позволяет с успехом использовать работу, как и предыдущие ее выпуски, в экспертных исследованиях и прогнозах. К этому можно было бы также добавить, что труд, включая Специальное приложение, окажется полезным и по достоинству оцененным в том числе и различными ныне весьма активными, течениями нового российского антимилитаристского, правозащитного и иных социально-политических движений.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Russia: arms control, disarmament and international security. IMEMO to the Russian edition of the SIPRI Yearbook 2012 / Ed. by Alexei Arbatov and Alexandre Kaliadine. – Moscow: IMEMO RAN, 2001. 200 p.

<sup>2</sup> Обзор состоявшейся дискуссии см. А.Калядин. Дорожная карта ядерного разоружения // Пути к миру и безопасности. 2013. № 1(44). с.123-137

<sup>3</sup> Перспективы участия Китая в ограничении ядерных вооружений / Под ред. А.Г.Арбатова, В.З.Дворкина, С.К.Ознобищева. – М.: ИМЭМО РАН, 2012.

## НАТОВСКИЙ МАГНИТ ДЛЯ ШВЕЦИИ

Holmström M.

Den dolda alliansen. Sveriges hemliga

NATO-förbindelser. Atlantis. –

Stockholm, 2011. 659 s.

Факты сближения, а то и прямого взаимодействия, нейтральной Швеции с военно-политическим блоком НАТО в целом достаточно хорошо известны. Интересно, однако, что, именно ссылаясь на эти факты, некоторые общественные круги Швеции все активнее выдвигают требование прямого и официального вступления страны в НАТО. Характерна в этом отношении книга бывшего обозревателя газеты «*Svenska Dagbladet*», а с 2007 г. преподавателя Королевской военной академии М.Холмстрёма.

Уже во введении М.Холмстрём указывает на серьезный разрыв между официальной риторикой и фактическим состоянием политики обеспечения безопасности Швеции (S. 11-36). Швеция ещё в годы «холодной войны» развивала связи с военно-политическим руководством своих северных соседей стран-членов НАТО – Норвегией и Данией (S. 419-438). Ключевые лица северных стран с тех пор резко интенсифицировали неформальные контакты (S. 143-188). «Северный союз против угрозы с Востока неформально действовал, – заключает М.Холмстрём, – без всяких деклараций» (*“it goes without saying”*, S. 28).

Постепенно активизировались также неформальные связи с ведущими державами НАТО. В кризисной ситуации подразделения ВВС США должны были приземлиться на шведские военные аэродромы в течение 6-8 дней, а подразделения Корпуса морской пехоты разместиться в провинциях Норрланн и Сконе (S. 31). Официальные лица США в 1960-1980-е гг. без обиняков высказывались о Швеции как о неофициальном союзнике, 17-ом члене НАТО, молчаливым партнере etc. (S. 321).

В тот же период Швеция, в оценке автора, фактически вступила в неформальное разведывательное объединение против Советского Союза. Военная служба разведки и безопасности (MUST) постоянно отслеживала акваторию Балтийского моря, а сверхсекретная Служба радиоразведки (FRA) в режиме реального времени передавала свои разведданные на Запад. Секретные части шведских ВВС (подразделение 66, в составе легкомоторных *Cessna 206*) совершали разведыважи не только в Финляндию, но и на территорию советской Эстонии и Латвии (S. 189-226).

Кроме того, осуществлялась многообразная подготовительная военнотехническая деятельность (в частности, по организации линий связи, шифрования, криптографии), обмен военными представителями высших штабов с соседними странами-членами НАТО (S. 369-418). Немаловажную часть тайного

союза Швеции с НАТО составляло полномасштабное функционирование системы «*Stay behind*» – подпольной организации внутреннего сопротивления, которая должна была вступить в действие в случае иностранной оккупации страны. Представители шведского высшего военного, политического, гражданского руководства, деловых кругов страны (примерно 7300 ключевых фигур) проходили регулярную подготовку на краткосрочных курсах (4-6 недель) на базе Высшей военной школы, а также во время проведения там же секретных учений (S. 347-349).

Практическое военное сотрудничество, с евроатлантическими союзниками, в оценке М.Холмстрёма, особенно укрепилось и расширилось после того, как страна в 1994 г. присоединилась к программе НАТО «Партнерство ради мира». Впервые за долгую национальную историю ВС Швеции были подчинены иностранному военному командованию НАТО: в рамках операции в Афганистане (ISAF) – 500 человек – и в рамках миссии в Косово (KFOR) – 240 человек. Из 61 учения, проведенного ВС Швеции в 2009 г., только 14 были чисто национальными, а 41 совместные с НАТО. В 2005-2007 гг. шведы даже передали свою подлодку *Gotland* ВМС США для проведения многоцелевых испытаний. В институционально-административном отношении взаимосвязи Стокгольма с НАТО тоже успешно реализуются: из 190 комитетов, комиссий, групп и проч. структур альянса Швеция участвует в 120 из них, причем в 60 областях сотрудничество даже теснее, чем у ряда самих стран-членов (S. 580).

М.Холмстрём признает, что против вступления в НАТО в настоящее время выступает более половины сограждан, в то время, как за членство высказывается треть, а около четверти остаются неопределившимися (S. 588). Главное политическое препятствие официальному присоединению составляют расхождения в правящем руководстве, в частности, внутри правящей правоцентристской коалиции. Партия центра – против вступления в НАТО, а Народная партия, наоборот заявила, что Швеции следует искать членства в альянсе. Ведущая в правящей коалиции Умеренная коалиционная партия и Христианско-демократическая партии по своим позициям ближе к Народной партии. Партийное руководство надеется на «более позитивную поддержку избирателей» и считает, что вопрос о НАТО не актуален до следующих парламентских выборов (2014 г., S. 588). «Вдохновляющий пример» для Швеции, по мнению автора, – соседняя Финляндия: у неё нет таких самоограничений в сфере безопасности, как у Стокгольма, внутриполитический ландшафт Суоми также более благоприятен для атлантической смычки (S. 578).

Судя по всему, в Стокгольме идет «мучительный поиск» новой модели обеспечения национальной безопасности. В этой модели НАТО и США, по всей вероятности, призваны будут играть не только фактическую, но уже и формальную, официальную роль важной опоры шведской политики безопасности.

## СКВОЗЬ ЛАБИРИНТ ТЕНДЕНЦИЙ

Мегатренды. Основные траектории эволюции  
мирового порядка в XXI веке / Т.А.Шаклеина,  
А.А.Байков, Э.Я.Баталов, Н.А.Симония и др.;  
под ред. Т.А.Шаклеиной и А.А.Байкова.  
– М.: Аспект Пресс, 2013. 448 с.

Изучение актуальных проблем развития мировой экономики и международных отношений настоятельно требует долгосрочного прогнозирования, применения принципов системного анализа и полученных на его основе прогностических оценок. Своеобразную попытку ответить на этот вызов представляет собой учебное пособие «Мегатренды», подготовленное коллективом авторов с факультета политологии МГИМО(У) МИД России под редакцией заведующей Кафедрой прикладного анализа международных проблем МГИМО(У) МИД, проф. Т.А.Шаклеиной и доц. А.А.Байкова.

Книга адресована не только студентам и аспирантам, но и преподавателям, исследователям и практикам. Авторский коллектив предлагает своего рода систему координат, на основе которой читатели смогут не только осмыслить и проанализировать текущие тенденции мирового развития и системы международных отношений, но и оценить перспективы и противоречия, которые могут проявиться на каждом из векторов.

Разработчики пособия не претендуют на исчерпывающее освещение всех возможных поворотов глобальных процессов, хотя и приводят некоторые свои оценки, как полученные в результате собственных исследований, так и почеркнутые из иных исследований прогностического характера – таких, как, например, «Стратегический глобальный прогноз 2030», подготовленный в 2011 г. ИМЭМО РАН. Конкретная цель авторского коллектива носит в известном смысле учебно-прикладной характер – подготовить студентов старших курсов и аспирантов, специализирующихся в области мировой экономики, международных отношений и дипломатии, к восприятию результатов прогностических исследований, сформировать у молодых специалистов глобальное понимание проблем и соответствующие приоритеты мышления, а также навыки, необходимые им в будущей профессиональной деятельности.

Логику пособия четко выявляет первый раздел (с. 19–142), посвященный базовым параметрам развития системы международных отношений и ее ведущих субъектов, в первую очередь государств. Раздел второй (с. 143–282) более предметно охватывает спектр рассматриваемых вопросов – от стремительных изменений этноконфессиональной мозаики мира, ситуации в международной системе разделения труда и тенденций научно-инновационного развития до трансформации механизмов и принципов ядерного сдерживания и карты международных и внутригосударственных конфликтов.

Сюжет третьего раздела – великие державы и региональные подсистемы (с. 283-413). Под специфическим углом зрения – с точки зрения общепланетарного подхода к обеспечению безопасности – здесь подвергнуты анализу основные тренды и противоречия их воздействия на процессы глобализации и региональной интеграции. Долгосрочное прогнозирование всегда, в конечном счете, ориентируется на получение выводов о важнейших длительных тенденциях мирового и национального развития, выявление перспективных фундаментальных характеристик мировой экономики и системы международных отношений.

В книге основное внимание уделяется хронологической перспективе в 10-25 лет как оптимальной для надежного прогнозирования, которое в свою очередь, готовит предпосылки для научной оценки и на среднесрочную, и на долгосрочную перспективу. Важно отметить, что вводимый в научный оборот материал способен принести значительную пользу прежде всего той части потенциальных читателей – будущим дипломатам, управленцам, политикам и экспертам, от профессиональной деятельности которых будет во многом зависеть характер участия России в мегатрендах эволюции миропорядка.

Решающим здесь остается, как справедливо отмечают авторы, обеспечение главной предпосылки мирного развития – предотвращение, либо регулирование вновь умножившихся конфликтов, столкновений и войн. Отрадно видеть, что МГИМО(У) МИД вместе с лишь немногими ведущими зарубежными вузами, отвечает на этот запрос посредством издания добротных учебных пособий и разработки соответствующих исследовательских программ подготовки студентов.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АНДРЕЕВ Юрий Валерианович, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

ВАСИЛЬЕВ Виктор Иванович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН

ВОЙТОЛОВСКИЙ Федор Генрихович, кандидат исторических наук, заведующий сектором внутренней и внешней политики США Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН

ИСТЯГИН Леонид Григорьевич, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН, член Академии политической науки

КАЗЕННОВ Сергей Юрьевич, кандидат экономических наук, руководитель группы геополитики Отдела стратегических исследований ИМЭМО РАН

КАЛЯДИН Александр Николаевич, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

КОРСАКОВ Георгий Борисович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела стратегических исследований ИМЭМО РАН

КУКЛИНА Ида Николаевна, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Центра модернизации и развития ИМЭМО РАН

КУМАЧЕВ ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ, старший научный сотрудник Отдела стратегических исследований ИМЭМО РАН

МАМЫРАЙЫМОВ Талгат Киятбекович, политолог, руководитель аналитической службы общественного фонда «Real politik» (Казахстан)

СЕРОВА Елена Сергеевна, соискатель научной степени к.филос.н. Философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета

СОЛОВЬЕВ Эдуард Геннадьевич, кандидат политических наук, заведующий Сектором теории политики ИМЭМО РАН

СОЛОВЬЕВА Регина Григорьевна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

СОРОКИН Константин Геннадьевич, кандидат экономических наук, советник Департамента учебно-методических и исследовательских проектов Международного учебно-методического центра финансового мониторинга

СУВОРОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА, кандидат философских наук, руководитель программы «Гражданское общество и права человека» Федерации мира и согласия

ФРОЛОВ Александр Владимирович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

ЦЕЛИЦКИЙ СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ, научный сотрудник Отдела стратегических исследований ИМЭМО РАН