

НОВАЯ ЭПОХА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЯ И МИР

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор
доктор политических наук, профессор **О. П. Иванов**

В коллективной монографии анализируются ключевые вопросы международной безопасности, новые вызовы и угрозы текущему миропорядку в данной сфере. Рассматриваются роль и место Российской Федерации в современной системе международной безопасности и основные проблемы национальной безопасности.

Издание предназначено для специалистов в области международных отношений, мировой экономики, международного права, студентов и аспирантов профильных вузов, а также для всех интересующихся данной тематикой.



• ПРОСПЕКТ •

Издательство «ПРОСПЕКТ»
(495) 651-62-62
e-mail: mail@prospekt.org
www.prospekt.org



НОВАЯ ЭПОХА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЯ И МИР

Б И Б Л И О Т Е К А Д И П Л О М А Т И Ч Е С К А Я А К А Д Е М И Я М И Д Р О С С И И

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РОССИИ



НОВАЯ ЭПОХА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЯ И МИР

МОНОГРАФИЯ



• ПРОСПЕКТ •

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РОССИИ

НОВАЯ ЭПОХА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЯ И МИР

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор
доктор политических наук,
профессор **О. П. Иванов**



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2020

DIPLOMATIC ACADEMY OF RUSSIAN FOREIGN MINISTRY

A NEW ERA OF INTERNATIONAL SECURITY

RUSSIA AND THE WORLD

MONOGRAPH

Executive editor

Doctor of Political Science,
Professor **O. P. Ivanov**



• PROSPEKT •

Moscow
2020

УДК 327
ББК 66.4(0)
Н72

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Рецензенты:

Белозеров В. К., доктор политических наук, профессор;

Романов В. В., доктор исторических наук, профессор.

Редакционная коллегия:

Иванов О. П., доктор политических наук, профессор (ответственный редактор);

Гаврилова С. М., кандидат исторических наук.

Н72 Новая эпоха международной безопасности. Россия и мир : монография /
отв. ред. О. П. Иванов. — Москва : Проспект, 2020. — 416 с.

ISBN 978-5-392-32572-6

В коллективной монографии анализируются ключевые вопросы международной безопасности, новые вызовы и угрозы текущему миропорядку в данной сфере. Рассматриваются роль и место Российской Федерации в современной системе международной безопасности и основные проблемы национальной безопасности.

Законодательство приведено по состоянию на 5 марта 2020 г.

Издание предназначено для специалистов в области международных отношений, мировой экономики, международного права, студентов и аспирантов профильных вузов, а также для всех интересующихся данной тематикой.

УДК 327
ББК 66.4(0)

*Концепция книги подготовлена при поддержке РФФИ
в рамках научного проекта № 20-01-00001.*

Научное издание

Иванов Олег Петрович,

Гаврилова Светлана Михайловна и др.

**НОВАЯ ЭПОХА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЯ И МИР**

Монография

Подписано в печать 23.07.2020. Формат 60×90^{1/16}.

Печать цифровая. Печ. л. 26,0. Тираж 1000 (1-й завод 200) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ISBN 978-5-392-32572-6

© Коллектив авторов, 2020
© Дипломатическая академия
МИД России, 2020
© ООО «Проспект», 2020

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Артеменкова Наталья Сергеевна — эксперт в области нераспространения оружия массового уничтожения и международной безопасности.

Борисов Алексей Владимирович — кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России.

Варфоломеев Антон Александрович — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России, доцент кафедры международной и национальной безопасности Дипломатической академии МИД России.

Гласер (Кукарцева) Марина Алексеевна — доктор философских наук, профессор департамента международных отношений Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор кафедры международной и национальной безопасности Дипломатической академии МИД России.

Иванов Олег Петрович — доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе Дипломатической академии МИД России.

Каширина Татьяна Владиславовна — доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой международных отношений Дипломатической академии МИД России.

Коньшев Валерий Николаевич — доктор политических наук, профессор факультета международных отношений СПбГУ.

Малов Андрей Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры национальной и международной безопасности Дипломатической академии МИД России.

Мартьянова Дарья Олеговна — кандидат политических наук, научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России.

Мустафабейли Али Митхадович — кандидат исторических наук, заведующий Центром евразийских исследований Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России.

Неймарк Марк Афроимович – доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России.

Орлов Владимир Андреевич – кандидат политических наук, заведующий Центром глобальных проблем и международных организаций Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России, профессор МГИМО, основатель ПИР-Центра.

Пашенцев Евгений Николаевич – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России.

Руднева Анастасия Олеговна – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и международных экономических отношений Дипломатической академии МИД России.

Рудницкий Артем Юрьевич – доктор исторических наук, заместитель директора Историко-документального департамента МИД России.

Сергунин Александр Анатольевич – доктор политических наук, профессор МГИМО (У) МИД России, профессор факультета международных отношений СПбГУ.

Сурма Иван Викторович – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного управления во внешнеполитической деятельности Дипломатической академии МИД России, член-корреспондент РАЕН.

Тимакова Ольга Александровна – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России.

Трефилова Юлия Александровна – кандидат политических наук, начальник Управления научно-координационной работы Дипломатической академии МИД России.

Харичкин Игорь Константинович – доктор философских наук, профессор, заместитель директора института международных отношений и социально-политических наук МГЛУ.

Шамаров Павел Вячеславович – кандидат военных наук, доцент, специалист отдела Министерства обороны Российской Федерации.

Шголь Владимир Владимирович – доктор политических наук, профессор, профессор кафедры международных отношений Дипломатической академии МИД России.

Яковлев Александр Юрьевич – доктор политических наук, профессор кафедры международной и национальной безопасности Дипломатической академии МИД России.

Раздел I

ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ

О. П. Иванов

Ядерное оружие и НАТО в контексте европейской безопасности¹

Эволюцию стратегии НАТО следует рассматривать в контексте геостратегических и региональных изменений в области безопасности. Она отражает сдвиги в оценке прежде всего руководством США глобального ландшафта безопасности и американской политики. Согласно Стратегии национальной безопасности США 2017 г. «...соперничество великих держав снова вернулось, после того как этот феномен прошлого века был отброшен»². В частности, по официальным американским оценкам такими государствами – соперниками США являются Россия и Китай. В Стратегии национальной безопасности США также утверждается: «Китай и Россия начали расширять свое влияние на региональном и глобальном уровне. Коротко, они оспаривают наши геополитические преимущества и пытаются изменить международный порядок в свою пользу»³.

Что касается обстановки в Европе, то выступая в Конгрессе США, бывший главнокомандующий войсками НАТО в Европе генерал К. Скапарротти сделал следующее заключение: «В долгосрочной перспективе Россия является стратегическим соперником, желающим достичь свои цели за счет американского процветания и безопасности, и рассматривает Соединенные Штаты и НАТО в качестве главной

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-01-00001.

² The US National Security Strategy. The White House, 2017. P. 27.

³ Ibid.

угрозы своим геополитическим амбициям. Преследуя свои цели, Москва стремится оказать влияние на государства по своей периферии, подрывая солидарность НАТО и разрушая основанный на правилах международный порядок»¹.

Такие оценки создают вполне определенный геополитический фон, на котором разразился украинский кризис 2014 г., и который стал последней каплей, переполнившей конфликтную чашу отношений между Россией и НАТО. По оценке российских дипломатов «кризис (имеется в виду украинский. — *О. И.*) стал выражением копившихся не один год и даже не одно десятилетие противоречий, вскрыл системные недостатки системы европейской безопасности, которая так и не была приведена в соответствие с беспрецедентными возможностями для преодоления раскола Европы, открывшимися после завершения холодной войны»².

На этом фоне представляется актуальным рассмотреть следующие вопросы: какие изменения происходят в стратегическом планировании НАТО? Какую роль играет ядерное оружие в обеспечении безопасности в Европе?

Тема ядерного оружия в Европе не является новой. Российские эксперты уделяли ей достаточно внимания и в более спокойное время, когда Россия и НАТО избирательно, но сотрудничали. Хотя еще в 2010 г. российский ученый В. В. Штоль указывал на следующую тенденцию: «Заглядывая вперед, НАТО должна быть готова для широких консультаций о будущей роли ядерного оружия в своей стратегии сдерживания»³.

В наши дни эксперты стали изучать и обсуждать новую повестку в области безопасности, которая все больше напоминает холодную войну и включает различные сценарии силового столкновения. В том числе и такой, казалось, немыслимый ранее сценарий, как нападение России на Прибалтийские страны — члены НАТО. Об этом, в частности, сообщила РЭНД Корпорейшн в своем аналитическом материале под названием «Усиливая сдерживание на восточном фланге НАТО» в апреле 2017 г. В нем отмечается: «Не более чем за 60 часов российские войска смогут достичь окраин соответственно столиц Эстонии и/

¹ *Burns R.* New US European Command Leader will Take over amid NATO Worries and Tensions // Military Times. May 1, 2019. URL: https://www.militarytimes.com/news/your-military/2019/05/01/new-useuropean-command-leader-will-take-over-amid-nato-worries-and-tensions/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=ebb%2005.02.19&utm_term=Editorial%20-%20Early%20Bird%20Brief

² Россия и современный мир. М.: Канон + Реабилитация, 2016. С. 30.

³ *Штоль В. В.* О новой стратегической концепции НАТО // Обозреватель — Observer. 2010. № 8. С. 53.

или Латвии Таллинна и Риги. Такое быстрое поражение оставило бы НАТО с ограниченной возможностью для выбора, причем все варианты были бы плохими: кровопролитное контрнаступление с риском эскалации для освобождения Прибалтики; сама эскалация, как альянс и угрожал в годы «холодной войны» для предотвращения поражения; или признание временного поражения с неопределенными, но предсказуемо катастрофическими последствиями для альянса и для народов Прибалтики»¹. Такой сценарий выглядит невероятным по ряду соображений.

Во-первых, что приобретает Россия, атаковав и оккупировав Прибалтийские государства? Что Россия будет делать дальше? Ждать ответной реакции НАТО или продолжать наступать в западном направлении? Какая может быть стратегия выхода России из создавшейся ситуации?

Во-вторых, насколько оправдан риск нападения на страны – члены НАТО, так как нападение России на Прибалтийские государства моментально повлечет реализацию ст. V Устава альянса и Россия в этом случае столкнется со всей организацией, а не с отдельными его членами? Интересно, что авторы исследования РЭНД Корпорейшн понимают это и отмечают в своей работе, но дальше в оценке возможного развития событий не идут. А следовало бы, так как никто не может гарантировать, что ситуация не выйдет из-под контроля и вслед за применением конвенционального вооружения может последовать и применение оперативно-тактического ядерного оружия, а в дальнейшем нельзя исключать и более трагичный сценарий с применением стратегического оружия. В этой ситуации риски превышают ожидаемую, к тому же еще непонятную для России выгоду.

Стремление России противодействовать расширению НАТО и приближению альянса к своим границам рассматривалось на Западе как угроза европейской безопасности. «Сторонники расширения НАТО заявляют, что оно нацелено на то, чтобы предотвратить повторение ситуации, подобной разделу Европы после Ялтинских решений. Расширение НАТО считается наиболее эффективным способом остановить продвижение российских национальных интересов за пределы России»². В настоящее время, ввиду того что НАТО и так уже достигла российских границ и расширяться за счет Украины и Молдовы не

¹ *Shlapak D., Johnson M.* Reinforcing Deterrence on NATO' Eastern Flank // Rand Corporation. 2017. P. 1. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf

² *Иванов О. П.* Россия и НАТО: точка невозврата // Обозреватель – Observer. 2015. № 1. С. 6.

планирует в обозримом будущем, начался новый этап — модернизация альянса и наращивание своего присутствия в приграничных с Россией районах.

В последнее время в НАТО зазвучала тема «военного Шенгена» в Европе, который активно лоббируют США. В альянсе считают, что назрела острая необходимость ускорения переброски войск через территории стран — участников союза к его восточным границам. Главком НАТО генерал Б. Ходжес заявил, что войска альянса должны быть способны передвигаться так же быстро, как и мигранты. По его словам, НАТО сложно получить разрешение стран на переброску войск, вооружения и боеприпасов через свою территорию. Например, чтобы перебросить американские войска из Польши в Германию необходимо уведомление за пять дней. Однако эти сетования на сложности в осуществлении военных перемещений опровергаются самими сотрудниками НАТО. «Официальные лица (НАТО. — *О. И.*) говорят, что препятствия очевидны только во время учений и планирования в мирное время, а в случае реальной военной чрезвычайной ситуации главнокомандующий войсками НАТО, находящийся в Монсе, Бельгия, просто предупреждает союзников и размещает (имеется в виду войска. — *О. И.*) как необходимо»¹.

В свете кризиса в отношениях между Россией и НАТО по-новому зазвучала тема ядерного оружия и якобы нехватки ядерного сдерживания в Европе. Эволюцию ядерной стратегии НАТО также следует рассматривать в контексте эволюции ядерной стратегии США. В Обзоре ядерной политики США указывается, что «в то время как Соединенные Штаты продолжают сокращать количество и снижать значимость ядерных вооружений, другие страны, в том числе Россия и Китай, движутся в противоположном направлении»². Такая оценка является ложной, так как Россия продолжает выполнять свои обязательства по Договору о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических и наступательных вооружений (ДСНВ) и заинтересована в его сохранении. В то время как именно США приняли решение выйти из договора РСМД, создав непредсказуемую и крайне опасную обстановку в этой области.

Тем не менее в контексте обвинения России в создании угроз международной безопасности ставятся новые задачи в американской ядерной стратегии. В частности, в Обзоре ядерной политики США от-

¹ *Herszenhorn D.* Call for “Military Shengen” to Get Troops Moving // Politico. April 8, 2017. URL: <https://www.politico.eu/article/call-for-military-border-schengen-to-get-troops-moving-nato-eu-defense-ministers/>

² Обзор ядерной политики США. Министерство обороны США, 2018.

мечается: «Первоочередная задача ядерной политики и стратегии США заключается в том, чтобы удерживать потенциальных противников от нанесения ядерного удара в любом масштабе. Однако предотвращение ядерного удара не является единственным предназначением ядерного оружия. Учитывая многообразие угроз и в значительной степени непредсказуемый характер этих угроз в настоящее время и в будущем, ядерные силы США выполняют следующие важнейшие функции, предусмотренные стратегией национальной безопасности Соединенных Штатов:

- предотвращение нападения с применением и без применения ядерного оружия;
- гарантия безопасности союзников и партнеров;
- достижение целей государственной политики США в случае невозможности сдерживания;
- способность реагировать на непредвиденные ситуации в будущем.

Эти функции взаимосвязаны и дополняют друг друга, и эффективность ядерных сил США должна оцениваться относительно каждой из этих функций и стратегии, призванной обеспечить их выполнение»¹.

Первая из указанных функций предполагает сдерживание потенциального противника и соответствует той традиционной роли, которую играло и продолжает играть ядерное оружие. Вторая функция обеспечивает достаточно хорошо известную и проработанную концепцию расширенного сдерживания (*extended deterence*). Однако возникают вопросы по двум последним функциям. Остается неясным, о каких целях государственной политики, предполагающих применение ядерного оружия, идет речь. Подразумеваются жизненно важные интересы или другие, меньшие по своим масштабам и глубине потребностей обеспечения своей безопасности и своих союзников. Особое беспокойство вызывает последняя в списке функция. Эта функция не рассеивает, а сгущает туман войны. Какие непредвиденные обстоятельства подразумеваются здесь? Не возвращает ли нас эта функция в ранний период «холодной войны», когда действовала американская концепция «просчитанной двусмысленности» (*calculated ambiguity*)? От нее в свое время американское руководство отказалось по той причине, что она не давала четкий и однозначный сигнал Советскому Союзу, когда и при каких обстоятельствах может быть применено ядерное оружие. Прояснение таких непредвиденных обстоятельств в современных условиях является одной из важнейших задач российских переговорщиков с американскими визави, что позволит планировать наши ответные

¹ Обзор ядерной политики США. Министерство обороны США, 2018.

действия. В разряд ядерного оружия попадает как стратегическое, так и нестратегическое вооружение, а также возможное его применение как самостоятельно, так и в рамках НАТО. Также одной из основных целей в американской политике провозглашается корректировка дисбаланса в области нестратегического ядерного вооружения, который, по оценкам американских официальных лиц, возник в пользу России, и здесь особое внимание уделяется ядерной политике НАТО.

В НАТО не приветствуется открытое публичное обсуждение ядерной тематики, так как считается, что дебаты и несогласия внутри альянса подорвут доверие и надежность стратегии ядерного сдерживания как со стороны членов НАТО, так и противников. До украинского кризиса (2014 г.) позиции сторонников снижения ядерного фактора в НАТО были достаточно сильны. За вывод американского тактического ядерного оружия из Европы выступали представители Бельгии, Нидерландов, Люксембурга и Норвегии. Они поддержали инициативу Германии по внесению ядерного оружия в повестку дня саммита НАТО в Лиссабоне в 2010 г. Однако под давлением США эта тема не получила своего развития и была закрыта. На саммите была принята новая стратегическая концепция, которая подтвердила, что сдерживание и дальше будет базироваться на сочетании ядерных и конвенциональных сил. В основополагающих положениях заявляется:

- «Фундаментальной целью ядерных сил НАТО является сдерживание.
- Сдерживание, основанное на соответствующем сочетании ядерных и конвенциональных способностей, остается основным элементом целостной стратегии НАТО.
- Ядерное оружие является основным компонентом целостных способностей Альянса, предназначенных для сдерживания и обороны, наряду с конвенциональными силами и силами противоракетной обороны.
- НАТО остается приверженным к контролю над вооружениями, разоружению и нераспространению, но пока существует ядерное оружие, оно останется ядерным альянсом.
- Группа ядерного планирования является форумом для консультаций в рамках НАТО по ядерному сдерживанию»¹.

В последние годы в НАТО и в США активно обсуждалась, а сейчас и вошла в американский официальный документ, приписываемая России военно-стратегическая концепция «эскалации для деэскалации». В новейшем Обзоре ядерной политики США подчеркивается,

¹ *Андерсон М.* Политика ядерного сдерживания НАТО: Варшавский саммит и после него // *Connections*. Т. 15. № 4. Осень 2016. С. 18.

что «Уверенность России в том, что, используя первыми ядерное оружие, в том числе оружие малой мощности, можно получить такое преимущество, отчасти основана на представлении Москвы о том, что обладание большим количеством и разнообразием нестратегических ядерных средств обеспечивает превосходство в кризисной ситуации или в условиях более ограниченного конфликта. Недавние заявления России относительно этой формирующейся доктрины применения ядерного оружия можно расценить как снижение Москвой «ядерного порога», переступив который можно первыми применить ядерное оружие. О том, что Россия имеет именно такое представление о преимуществах этих систем, свидетельствуют многочисленные учения и заявления на этот счет. Заставить Россию отказаться от таких иллюзий – стратегическая задача первостепенной важности»¹. Суть этой концепции заключается в том, что если между Россией и НАТО возникает вооруженный конфликт, то Россия быстро перейдет от конвенционального оружия к тактическому ядерному оружию, чтобы изменить ход вооруженной борьбы в свою пользу. По представлению военно-политических планировщиков США и НАТО, российские руководители надеются, что США не применят стратегическое ядерное вооружение, чтобы не уничтожить все живое на планете, и в связи с этим уступят России в локальном вооруженном конфликте. Таким образом, западные эксперты делают вывод, что Россия движется в опасном направлении, понижая порог применения ядерного оружия. Под порогом понимается ряд условий, появление которых вызывает определенное действие. Как это ни может показаться странным или неуместным, но в доказательство такого намерения России некоторые натовские эксперты приводят ситуацию с Крымом или Донбассом. «Эта меняющаяся правила игры политика деэскалации, реализованная на практике в Украине и в Крыму, снова выводит ядерное сдерживание на первые места в повестке дня НАТО»².

В ведущих странах – членах НАТО серьезно рассматривается сценарий применения ядерного оружия Россией в конфликте с альянсом. Военный аналитик из британского Королевского института оборонных исследований Дж. Бронк, выступая в комитете по обороне нижней палаты британского парламента, заявил: «У меня нет абсолютно никаких сомнений, что Россия никогда не инициирует конфликт с НАТО, который, по ее расчетам, может продлиться больше пары недель. Если она начнет такой конфликт, то неизбежно проиграет, потому что НАТО имеет огромное преимущество в промышленных

¹ Обзор ядерной политики США. Министерство обороны США, 2018.

² *Андерсон М.* Указ. соч. С. 9.

и человеческих ресурсах и в итоге в способности обеспечить подкрепление своим силам в конфликте... Поэтому им при планировании нужна возможность быстро остановить конфликт. Они либо должны быстро достичь своих целей и затем быстро “окопаться” и заявить, что на всякие попытки отвоевать захваченное будет ядерный ответ — и ждать, отступит ли Запад, либо же, если они неожиданно столкнутся с немедленным и неприятным ответом, то применить ядерный заряд меньше килотонны»¹. По оценке Бронка, Россия таким образом получает возможность «убедительно угрожать превращением конфликта в ядерный», но делать это в таких рамках, что страны НАТО, вероятно, сочтут несоразмерным отвечать, по выражению Бронка, «стратегическим, сметающим города ядерным оружием»².

Анализируя такие оценки западных стратегов и экспертов, необходимо подчеркнуть, что концепция «эскалации для деэскалации» не является официальной, а родилась в результате мыслей, высказанных журналистами и экспертами, и противоречит официальной позиции по применению ядерного оружия РФ. В Военной доктрине Российской Федерации на этот счет говорится: «Российская Федерация оставляет за собой право применить ядерное оружие в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства»³. Все оценки, противоречащие этим критериям, следует рассматривать как нереалистичные и вводящие в заблуждение мировую общественность. Любопытно, что в западном экспертном сообществе есть специалисты, которые критикуют концепцию «эскалации для деэскалации». В качестве примера можно привести Дж. Эдмондса, который имеет руководящий опыт работы на российском направлении в национальном совете безопасности США. Он заявляет: «Мы не должны быть твердолобыми и упорно преследовать наши цели в конфликте с Россией. Чтобы добиться этих целей, нам нужно понимать нашего противника. Если российское руководство решит применить ядерное оружие в ограниченном масштабе для получения контроля над эскалацией, тогда оно, вероятно, сделает это в качестве крайней меры, понимая, что Российское государство

¹ В парламенте Британии обсудили возможность ядерного удара России // Русская служба Би-би-си. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-43815855>

² Там же.

³ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976). С. 12–13.

должно погибнуть»¹. Также нужно иметь в виду, что никто не может гарантировать, что применение ядерного оружия будет полностью управляемым процессом, а использование тактического ядерного оружия не вызовет применение стратегического ядерного оружия. Известное правило с времен «холодной войны» «стреляешь первым — умираешь вторым» никто не отменял. Исходя из этого ядерное оружие не может рассматриваться в качестве инструмента для деэскалации, а по-прежнему остается крайней мерой.

Военно-политическая стратегия США в Европе опирается на концепцию расширенного сдерживания (extended deterrence), которая подразумевает, что США могут применить ядерное оружие не только если подвергнется нападению американская территория и граждане, но и в случае агрессии в отношении стран — членов НАТО. При этом, как предусматривала эта концепция в издании НАТО, расширенное сдерживание должно выполнять две задачи: дать сигнал решимости потенциальному противнику встать на защиту своих союзников, а также поддержать уверенность членов НАТО, что они не будут оставлены без американского ядерного зонтика.

Интересно, что есть разница между концепциями расширенного сдерживания, которую реализуют США в Европе и в АТР. Если в Европе это оружие располагается на территории ряда государств — членов НАТО, то в АТР эта стратегия реализуется без постоянного присутствия американского ядерного оружия на территории союзников США. В случае кризиса ядерное оружие может быть доставлено из США в необходимую точку региона. Другая особенность заключается в принципе ядерного распределения, который используется в НАТО. В число таких стран входят Бельгия, Италия, Нидерланды, Турция и Германия. Ядерное распределение включает распределение информации, консультации в ядерной сфере, общее ядерное планирование и совместное выполнение.

Что касается АТР, то, согласно открытым источникам, США не проводят регулярные учения по совместному применению ядерного оружия со своими союзниками в АТР. Кроме этого, в регионе не работает формула «разделения обязанности», которая предусматривала бы предоставление странами-союзниками своих баз, ядерной инфраструктуры и неядерной поддержки США в случае кризисной ситуации.

В коммюнике Варшавского саммита НАТО (июль 2016 г.) подчеркивалось: «Любое применение ядерного оружия против НАТО

¹ *Edmonds J.* How America Could Accidentally Push Russia into a Nuclear War // *The National Interest*. February 6, 2018. P. 5.

фундаментально изменило бы характер конфликта. Обстоятельства, при которых ядерное оружие было бы использовано, чрезвычайно маловероятны. Однако, если основы безопасности членов альянса окажутся под угрозой, НАТО имеет возможности и волю причинить такой ущерб противнику, который будет неприемлемым и далеко превысит выгоды, которые противник надеялся бы получить»¹.

По оценкам западных экспертов, и, похоже, они подтверждаются, НАТО находится в процессе пересмотра своей ядерной стратегии. При этом отмечается, что она не становится, по крайней мере, на данный момент, идентичной прежней – времен «холодной войны», – но постепенно движется в этом направлении. Во-первых, как и в период «холодной войны», НАТО все больше опирается на ядерные силы США. Во-вторых, происходит корректировка стратегии и планирования НАТО. В-третьих, увеличивается количество учений и ротационных размещений воинских подразделений, способных применять ядерное оружие. На такой сценарий развития событий указывают исследования американских военных экспертов. В частности, они отмечают: «США и НАТО должны демонстрировать способность пропорционально реагировать на российский потенциал по применению первыми (речь идет о ядерном оружии. – *О. И.*). Преимущество интеграции ядерного планирования в широкий спектр учений усилит эффективность сил и даст американскому и натовскому руководству лучшее понимание динамики эскалации. В добавление, расширение учений будет сигналом России, что НАТО сохраняет решимость применить нестратегическое ядерное оружие для защиты коллективных интересов. Инкорпорирование самолетов двойного назначения в качестве нестратегических ядерных платформ в традиционные наиболее важные наземные учения, такие как “Атлантическая решимость” усилит готовность и поддержит союзников»².

Министр обороны Великобритании М. Фоллан заявил о трех озабоченностях НАТО: «Во-первых, они (русские) возможно понизили порог использования ядерного оружия. Во-вторых, похоже, что они интегрируют ядерные силы с конвенциональными и довольно угрожающим образом, и в-третьих, во время финансовых

¹ Warsaw Summit Communiqué. July 8–9, 2016. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

² Twenty-First Century Nuclear Deterrence Operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review / R. W. Kort, C. R. Bersabe, D. H. Clarke [et al.] // Joint Force Quarterly. Vol. 94. 3rd Quarter 2019. URL: https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2019/21st-century-nuclear-deterrence_ifq-94_80-85_kort-et-al.pdf||Twenty-First%20Century%20Nuclear%20Deterrence:%20Operationalizing%20the%202018%20Nuclear%20Posture%20Review

трудностей они увеличивают свои расходы на модернизацию своих ядерных сил»¹.

НАТО начала менять свою ядерную стратегию. После окончания «холодной войны» НАТО проводила как ядерные, так и конвенциональные учения. Однако альянс воздерживался от отработки перехода от одних к другим. После украинского кризиса 2014 г. такой переход стал отрабатываться НАТО. В частности, в 2015 г. в рамках операции «Атлантическая решимость» налаживалась связь между стратегическим командованием США и НАТО по выполнению задач сдерживания. Новым явлением в учениях США и НАТО стала операция «Арктический раскат». Согласно ее сценарию четыре американских бомбардировщика B-52, способных нести 80 крылатых ракет, взлетали в США и совершали беспосадочный полет через Северный полюс и Северное море. Таким образом, посылался сигнал России о готовности США и НАТО применить ядерное оружие в случае необходимости.

На учениях в 2017 г. была задействована военно-воздушная база Бухель в Германии и база Кляйне-Брогель в Бельгии. На этих базах хранятся ядерные бомбы США, которые могут применяться немецкими и бельгийскими летчиками, если поступит соответствующий приказ. В последние годы ядерные учения ВВС проводятся параллельно либо до, либо после конвенциональных учений, но в рамках общего замысла.

Как это ни странно, страны – члены НАТО не рассматривают ядерное оружие Франции и Великобритании как ядерное оружие НАТО, отдавая предпочтение только американским авиационным бомбам B-61 в количестве 180–200 единиц, находящихся на территории Турции, Италии, Германии, Бельгии и Голландии. Эти бомбы считаются в НАТО тактическим оружием, и по такому расчету Россия получает преимущество в тактическом ядерном вооружении в шесть раз. В условиях обострения отношений и антироссийской компании на Западе такие расчеты позволяют делать выводы в НАТО, что Россия создает угрозу европейским странам. Для этого предусматривается ряд мер. Во-первых, возможность продления срока жизни ядерных бомб в результате их модификации и превращения в управляемые бомбы с точным наведением на цель марки B-61-12. Также нужно признать, что старые самолеты F-16 и Торнадо не могут применять эти бомбы. Они предназначены для самых современных типов самолетов, таких как F-35A, B-2A и LRS-B. Во-вторых, «в соответствии с договоренностями о совместных ядерных миссиях НАТО ядерном распределении

¹ *Kristensen H.* Adjusting NATO's Nuclear Posture. URL: <https://fas.org/blogs/security/2015/12/poland/>

во время войны США передают ответственность за В-61 принимающему государству, которое затем использует свои СДН (самолеты двойного назначения — *О. И.*) для сброса бомб на территорию врага»¹. Предусматривается, что эта договоренность будет реализовываться следующим образом: «пилоты Германии, Дании, Бельгии и Италии подвешивают на свои самолеты американские ядерные бомбы (хранимые на европейской территории) и сбрасывают их на врага (т. е. Россию. — *О. И.*), если поставлена такая задача»². Летчики неядерных стран НАТО, такие как Бельгия, Нидерланды, Германия и Италия уже проходят необходимую тренировку для выполнения этой задачи. Такого рода подготовка пилотов данных стран ставит вопрос о соблюдении ДНЯО. Хотя западные эксперты заявляют, что это не является нарушением договора, так как такого рода подготовка летчиков неядерных государств началась до заключения ДНЯО, но и с политической точки зрения такую деятельность можно оценить как вступление на зыбкую почву, размывающую основу ДНЯО. Подключение же к этой программе стран, которые вступили в НАТО после подписания ДНЯО, например, Чехии или Польши, полностью противоречит вышеупомянутой позиции НАТО и является нарушением договора. В продолжение дискуссии по этому вопросу сторонники сохранения и усиления ядерного сдерживания в Европе утверждают, что в случае войны договор ДНЯО соблюдаться не будет, поэтому применение ядерного оружия возможно вне рамок ДНЯО. Такой подход не может укреплять режим нераспространения особенно сегодня, когда договорная база в области контроля над ядерным вооружением целенаправленно разрушается США и их союзниками по НАТО.

Страны НАТО вовлечены США в отработку применения ядерного оружия. Согласно оценкам западных экспертов для применения ядерного оружия предусматривается следующий порядок. Для того, чтобы альянс мог провести ядерную атаку, американский персонал баз, на которых хранится ядерное оружие, должен получить и ввести соответствующие коды в бомбы В-61 и предохранительное устройство от несанкционированного применения до того, как контроль над оружием будет передан европейским экипажам. Одновременно необходимо разрешение от страны нахождения ядерного оружия. Кроме ядерной составляющей есть и неядерная, суть которой заключается в следующем: самолеты, несущие ядерное оружие, нуждаются в дозаправке до цели и обратно. Ввиду того, что находящиеся сейчас на вооружении самолеты европейских стран — членов НАТО не об-

¹ *Андерсон М.* Указ. соч. С. 14.

² Там же. С. 15.

ладают характеристиками «стелс» и могут быть поражены средствами ПВО противника, то необходимо в выполнении операции заложить этап «зачистки» их полета к целям. В рамках замысла по применению ядерного оружия предусматривается использование авиации других стран – членов НАТО для подавления средств ПВО противника с целью обеспечения эффективного последующего применения ядерного оружия в рамках программы НАТО SNOWCAT (Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics – Поддержка ядерных операций конвенциональными тактическими действиями авиации). В настоящее время к таким государствам относятся Чехия, Дания, Греция, Венгрия, Норвегия, Польша и Румыния. Для этого предполагается физическое уничтожение средств ПВО противника или проведение скоординированного радиоэлектронного подавления или кибератаки, чтобы помешать самолетам выполнить поставленную задачу. К западноевропейским неядерным странам сейчас подключилась и Чехия. Польша участвовала в этой программе еще в 2010 г., до украинского кризиса, и рассматривает свое участие как первый шаг, необходимый для того, чтобы попасть в договоренность о совместных ядерных миссиях НАТО ядерном распределении и стать в один ряд с такими странами, как Германия, Бельгия или Нидерланды.

Если НАТО примет такое решение, то оно не укрепит европейскую безопасность. Во-первых, сегодняшняя обстановка в Европе требует не эскалации, а снижения напряженности и уменьшения риска конфликта между НАТО и Россией. Во-вторых, это приведет к дальнейшему росту военных расходов в непростых экономических условиях в Европе. Западные критики подключения Польши к этой договоренности считают, что этот шаг отвлечет внимание и ресурсы от конвенциональных сил в обеспечении безопасности НАТО. В-третьих, это может вызвать ответную реакцию России. Некоторые западные эксперты, которые критически рассматривают это устремление Польши, отмечают, что оно было бы подобно тому, что Россия решила бы создать аналогичную договоренность о совместных ядерных миссиях с Белоруссией о ядерном распределении с Белоруссией.

Кроме этого, нужно иметь в виду, что подключение Польши к договоренности о ядерном распределении совместных ядерных миссиях НАТО рассматривалось бы как явное нарушение ДНЯО. Большой упор на ядерное оружие в военном планировании НАТО создает более опасную обстановку в Европе, а учитывая близость Польши к границам России, это вызывает особую тревогу. Польша занимает особое место в стратегическом планировании НАТО не только из-за своего географического положения. Во-первых, она является активным участником программы «Европейская инициатива сдерживания», нацеленной на

Россию. Во-вторых, руководство Польши выступило с предложением профинансировать размещение американской военной базы на своей территории стоимостью в 2 млрд долларов. В настоящее время численность военнослужащих США, находящихся в Польше на ротационной основе, насчитывает 4500 чел. В июне 2019 г. США и Польша подписали совместную декларацию, которая предусматривает дополнительное размещение еще 1000 американских военных в Польше на ротационной основе. Руководство Польши предлагает перейти от ротационного к постоянному присутствию войск стран НАТО на своей территории, таким образом отказываясь от основополагающего акта Россия — НАТО (1997 г.), который запрещает это делать. В-третьих, в Польше размещается система ПРО НАТО (база в Редзиково). После окончания действия договора РСМД Польша может предоставить свою территорию для американских ракет средней и меньшей дальности.

Напряженность в этом регионе усиливает переброска американских стратегических бомбардировщиков В-1В Lancer в мае 2018 г. в Великобританию и их активные полеты недалеко от российских границ.

Задача, которая возникает в сегодняшней сложной военно-политической обстановке, — это снижение градуса напряженности в отношениях между Россией и НАТО. В МИД России отмечается: «Достигнут определенный прогресс в налаживании контактов с блоком на уровне военного руководства в целях информационного обмена для снижения рисков инцидентов и неправильной интерпретации намерений сторон»¹. Особенно остро стоит вопрос о необходимости снизить напряженность в регионах Балтийского и Черного моря из-за наращивания сил НАТО. «Генеральный секретарь военно-политического блока Йенс Столтенберг заявил, что страны альянса готовы расширить свое военное присутствие в Черном море и обеспечить безопасный проход украинских военных кораблей через Керченский пролив. «Мы будем проводить совместные учения и совместные тренировки с Украиной и Грузией и будем постоянно наращивать свое присутствие в этом стратегически важном регионе»»².

Отдельно стоит вопрос по тактическому ядерному оружию. По зарубежным оценкам, российский арсенал тактического ядерного оружия значительно снижен по сравнению с периодом «холодной войны». «После окончания «холодной войны» Москва начала медленно избавляться от своего нестратегического арсенала, но у России до сих

¹ Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2017 году. Обзор МИД России. М., 2018. С. 45–46.

² Бельянинов К. Вашингтон предложил НАТО остерегаться Китая // Коммерсантъ. 2019. 5 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3933430>

пор имеется 4000 единиц оперативно-тактического ядерного оружия, о чем свидетельствует анализ Исследовательской службы конгресса. Но есть и другие аналитические выкладки, свидетельствующие о том, что Россия обладает всего 2000 единиц оперативно-тактического ядерного оружия»¹. В других оценках утверждается, «что у России вообще нет развернутого нестратегического ядерного оружия. “Сообщается, что все это оружие находится на центральных складах. Несколько тысяч списанных нестратегических боезарядов ожидают утилизации”, — говорится в докладе федерации (американских ученых. — *О. И.*) под названием “Состояние ядерных сил в мире” (Status of World Nuclear Forces)»².

Что же касается нестратегического вооружения, то в комментарии МИД России официально отмечается: «Надуманно являются содержащиеся в ядерной доктрине США утверждения, будто Россия уклоняется от выполнения Президентских инициатив 1991–1992 гг., которые касаются политических обязательств по выводу из боевого состава и сокращению нестратегического ядерного оружия (НСЯО). Реализуя Инициативы, Россия уничтожила большую часть таких средств, на три четверти сократив их арсенал, перевела их в категорию неразвернутых и сосредоточила на центральных базах хранения в пределах национальной территории. Это стало беспрецедентной по своим масштабам акцией по снижению оперативного статуса ядерного оружия и пересмотру его роли и места в национальной военной доктрине. Несмотря на то, что Инициативы не имеют статуса юридически обязывающих международных договоренностей, они в полной мере остаются актуальными для нас и сегодня»³.

Кардинально в худшую сторону меняется обстановка в области безопасности в мире в связи с односторонним выходом США из договора по РСМД. Как заявил заместитель министра иностранных дел России С. Рябков: «К сожалению, истинная цель США состояла вовсе не в сохранении ДРСМД, а в том, чтобы избавиться от установленных этим Договором запретов и ограничений на наращивание американского ракетного потенциала. Американцы целенаправленно вели дело к тому, чтобы максимально развязать себе руки, продвинуться к возможности использования неограниченного спектра военных инструментов для

¹ *Дейв М.* Светопреставление: почему война с Россией станет ядерной (и унесет миллиарды жизней) // URL: <http://inosmi.ru/politic/20180128/241300434.html>

² Там же.

³ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с публикацией новой ядерной доктрины США. 3 февраля 2018 г. // URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3054726

оказания силового давления на любых противников и оппонентов повсюду в мире»¹. Страны — члены НАТО безоговорочно поддержали решение США, несмотря на то, что американская сторона не представила им никаких доказательств того, что Россия якобы нарушила договор, разрабатывая ракету с индексом 9М729. Это решение создает крайне непредсказуемую и опасную обстановку. Оно меняет модель отношений в ядерной сфере в сторону усиления ядерного фактора не только в Европе, но и в АТР, где выход США из договора создает непосредственную угрозу национальной безопасности Китая, КНДР и региональной безопасности в целом. Если же США выйдут и из действующего до 2021 г. договора по СНВ, то тогда, во-первых, не будут проводиться инспекции на местах по контролю над выполнением договора. Следовательно, стороны будут предполагать худшее и готовиться к самому мрачному сценарию развития событий. Такой подход неизбежно приведет к гонке вооружений и нагнетанию напряженности в международной системе. Во-вторых, договорная база по ограничению и контролю над ядерным оружием будет практически разрушена, что вызовет цепную реакцию по всему миру. Такая смена ядерной разоруженческой парадигмы обязательно приведет и к изменениям в ядерной доктрине НАТО в сторону ее актуализации и нацеленности против России.

Чтобы избежать дальнейшей эскалации, было бы полезно вернуться к рассмотрению предложенной некоторыми экспертами «азиатской модели» расширенного сдерживания на примере таких стран, как Япония, Южная Корея и Австралия. Суть модели заключается в том, что на территории этих стран не размещается на постоянной основе американское ядерное оружие. Эти страны не участвуют в совместных с США военных учениях, в которых они бы отрабатывали применение ядерного оружия. В АТР не существует договоренности о ядерном распределении между США и их союзниками. Кроме того, не существует механизма для совместного ядерного планирования. Если США и НАТО начнут менять свою ядерную модель в Европе, то было бы полезнее для безопасности в этом регионе, если не пойти по пути реализации «азиатской модели» расширенного сдерживания, то хотя бы держать параметры этой модели в качестве ориентира. В настоящее время представляется, что в общих интересах безопасности нужно делать ключевую ставку не на ядерное оружие, а на модель, при которой удастся избежать инцидентов и снизить риск ядерного противостояния.

¹ Вступительное слово заместителя министра иностранных дел России С. А. Рябкова на брифинге в связи с прекращением действия Договора о РСМД, Москва, 5 августа 2019 г. // URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3750835

**Договор о ликвидации ракет средней
и меньшей дальности 1987 г.
в контексте международной
и региональной безопасности**

Советско-американский Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности был подписан 8 декабря 1987 г. в ходе визита М. С. Горбачева в Соединенные Штаты.

Подписание ДРСМД было сопряжено с рядом проблем. Так, не были учтены ядерные РСД и РМД Великобритании и Франции, на чем настаивала советская сторона. Под уничтожение попала новейшая оперативно-тактическая ракета «Ока» с дальностью полета менее 500 км. Когда Горбачев прибыл в Вашингтон 8 декабря 1987 г. для подписания указанного соглашения, он пошел еще дальше – никого не спрашивая и не получив ничего взамен, согласился еще на одну уступку: уничтожить все ракеты СС-20 не только в европейской части СССР, но и в азиатской части, хотя в Азии они являлись частью советской обороны против американских баз в Японии и Индийском океане, а также противовесом китайским ядерным вооружениям¹.

Президент США Р. Рейган не без гордости на церемонии подписания Договора заявил, что в его основу положен «нулевой вариант», предложенный американской администрацией еще 18 ноября 1981 г.²

Согласно Договору о ликвидации РСМД полностью ликвидировались два класса стратегических вооружений – РСД (новейшие советские СС-20, старые, но мощные СС-4, СС-5, американские «Першинг-2») с дальностью полета от 1000 до 5500 км, РМД (советские СС-12 и СС-23, американские «Першинг-1А») с дальностью полета от 500 до 1000 км. Ликвидации подлежали с советской стороны 826 развернутых и неразвернутых РСД, в том числе 470 развернутых РСД; со стороны США – 689 РСД, в том числе 429 развернутых РСД. Что касалось РМД, то с советской стороны ликвидировались 926 развернутых и неразвернутых ракет, также ракет типа «Ока», со стороны США – 170 таких ракет. РСД ликвидировались в течение трех лет,

¹ Добрынин А. Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986 гг.). М.: Автор, 1996. С. 674–675.

² Визит Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в США. 7–10 декабря 1987 г. Документы и материалы. М., 1987. С. 32.

РМД – в течение 18 месяцев¹. Также был подписан Протокол об инспекциях в связи с Договором РСМД².

Оба руководителя отметили достижения Договора о РСМД: Р. Рейган – фактическое сокращение советских и американских арсеналов ядерного оружия³, М. С. Горбачев – ликвидацию двух классов ядерных вооружений⁴.

Договор о РСМД положил начало беспрецедентным, по сравнению с предыдущими советско-американскими договоренностями, мерам транспарентности. Создавались координирующие органы по проведению инспекций. 14 декабря 1987 г. ЦК КПСС и Совмин СССР утвердили Положение о советском Центре по уменьшению ядерной опасности как центральном органе, осуществлявшем инспекции при Министерстве обороны⁵. В США создавалось Агентство по проведению инспекций на местах во главе с генералом Р. Ладжой⁶. По Договору о РСМД создавалась советско-американская Специальная контрольная комиссия (СКК)⁷.

В соответствии с Договором о РСМД создавались инспекционные группы для проверки реализации условий соблюдения Договора. Инспекции проводились на территории СССР, ГДР и ЧССР, США, Великобритании, ФРГ, Бельгии, Нидерландов. Подготовка советских инспекторов осуществлялась на спецкурсах при Военной академии им. Ф. Э. Дзержинского⁸.

Взаимно уточнялись маршруты полетов инспекционных самолетов из СССР в США и наоборот через европейские страны⁹. Пункты выезда были определены следующие: Сан-Франциско или Вашингтон и Улан-Удэ или Москва¹⁰.

Приходилось решать проблемы с подготовкой перелетов советских инспекционных групп через Швецию, ФРГ, Данию, СФРЮ, Канаду.

¹ Визит Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в США. 7–10 декабря 1987 г. Документы и материалы. М., 1987. С. 57–59.

² Там же. С. 59–61.

³ Речь Р. Рейгана на обеде в Белом доме в честь Горбачева // Визит Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в США. 7–10 декабря 1987 г. Документы и материалы. М., 1987. С. 75.

⁴ Визит Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в США. 7–10 декабря 1987 г. Документы и материалы. М., 1987. С. 85.

⁵ АВП РФ. Ф. 84. Оп. 3. П. 6. Д. 17. Л. 30.

⁶ Там же. Л. 95.

⁷ Там же. Л. 29–31.

⁸ Там же. Л. 22–23.

⁹ Там же. Л. 66–77, 80.

¹⁰ Там же. Л. 64–65, 80, 81.

Необходим был упрощенный порядок выдачи разрешений на полеты инспекционных самолетов. Сложный порядок делал практически невозможным соблюдение внезапности при проведении проверок и выполнение МГА СССР возложенных на него функций по своевременной доставке инспекционных групп к местам проверок¹. На практике возникли проблемы с ФРГ, у правительства которой каждый раз приходилось запрашивать разрешение на полеты инспекционных самолетов².

В соответствии с Договором о РСМД на советских и американских заводах, выпускавших ракеты средней и малой дальности, устанавливалась система постоянного контроля: на выходе с Воткинского машиностроительного завода (Удмуртская АССР) и соответственно система постоянного контроля на выходе с американского завода в г. Магне (США), где ранее выпускались РСМД³.

По итогам переговоров между министром иностранных дел Э. А. Шеварднадзе и госсекретарем США Дж. Шульцем в Женеве 11–12 мая 1988 г. было принято решение о взаимном увеличении квоты численности на шесть единиц Посольства СССР в Вашингтоне, советского генконсульства в Сан-Франциско и соответственно – Посольства США в Москве в целях выполнения Договора о РСМД, а также в связи с совместным экспериментом по контролю за ядерными испытаниями на территории СССР и США⁴.

28 августа 1988 г. на полигоне Минобороны Капустин Яр (184 км от Волгограда) был осуществлен демонстрационный показ иностранным представителям ликвидации методом подрыва трех РСД. Присутствовали 70 иностранных дипломатов от 52 государств, в том числе 26 послов⁵. Демонстрационный показ в США уничтожения ракет прошел 8 сентября 1988 г. в Техасе⁶. В целом Советский Союз являлся застрельщиком в проведении инспекций, американцы затягивали с оборудованием мест инспектирования в г. Магне⁷.

До начала ликвидации ракеты средней и меньшей дальности размещались на 31 объекте США, в том числе в Великобритании, ФРГ, Италии, Бельгии и Голландии, и на 116 объектах СССР, на территории РСФСР – 43, других республик СССР – 66, ГДР – 6, Чехосло-

¹ АВП РФ. Ф. 84. Оп. 3. П. 6. Д. 17. Л. 88–89.

² Там же. Л. 91.

³ Там же. Л. 32.

⁴ Там же. Л. 63–65.

⁵ Там же. Л. 93.

⁶ Там же. Л. 96.

⁷ Там же. Л. 100.

вакии — 1¹. Ракеты, подпадавшие под действие Договора РСМД были уничтожены за первые три года с момента его вступления в силу.

С 1 июля 1988 г. Советский Союз получил право направить свои инспекционные группы численностью до 10 чел. на американские объекты РСМД, Соединенные Штаты — на объекты СССР. В течение 13 лет сторонами осуществлялся контроль за бывшими ракетными базами и производством ракет средней и меньшей дальности. Было проведено около 1200 взаимных инспекций, в которых приняли участие свыше 20 000 специалистов. 21 мая 2001 г. в Москве было подписано Посвящение в связи с завершением инспекционной деятельности по Договору РСМД².

Как итог, к 1 июня 1991 г. на территории России и других бывших республик СССР были ликвидированы: 1846 ракет, 825 пусковых установок, 812 корпусов головных частей. В США было уничтожено: 846 ракет, 289 пусковых установок и 442 корпуса головных частей. Необходимо отметить, что ликвидация советских ракет осуществлялась методом подрыва, при этом 72 БРСД «Пионер» были ликвидированы методом пуска с полевых позиций. Их результаты показали высокую надежность ракетных комплексов, отличный уровень подготовки стратегических ракетчиков и точность поражения учебных объектов на боевом поле «Кура», что вызвало неподдельное восхищение американских инспекторов. Ликвидация же американских ракет «Першинг» проводилась методом прожига с сохранением отсеков системы управления, которые были использованы при производстве ракет-мишеней средней дальности³. Согласие на разные способы ликвидации советских и американских РСМД были очередной уступкой со стороны М. С. Горбачева.

Договор о РСМД и перспективы сокращения тактических ядерных средств в Европе активно обсуждались в западноевропейской и американской печати. Согласно справке Постоянного представительства СССР при Отделении ООН и других международных организаций в Женеве от 15 марта 1988 г. заключение Договора о РСМД в декабре 1987 г. привело к обострению дискуссий в ряде ведущих стран НАТО

¹ *Голотюк Ю.* Ломать — не строить // *Время новостей.* 2001. 22 мая.

² В частности, об этом 21 июня 2000 г. заявил главнокомандующий РВСН В. Н. Яковлев, выступая перед выпускниками академии им. Петра Великого (см.: *Одиокоренко О.* Ждите ответа. Асимметричного // *Сегодня.* 2000. 23 мая). Одним из первых неправительственных экспертов, кто поставил вопрос о возможном выходе России из Договора РСМД сначала в ответ на расширение НАТО, затем — на создание НПРО США, был Н. Н. Соков (см.: *Соков Н. Н.* *Тактическое ядерное оружие: новые геополитические реальности или старые ошибки* // *Ядерный контроль.* 1997. № 26. С. 5).

³ *Вильданов М. П.* Договор РСМД под прицелом ЕвроПРО // URL://http://vpk.name

по вопросам дальнейшей военной политики и возможных новых соглашений с СССР об ограничении вооружений, разоружении и военной разведке. Особенно остро и открыто они проявились в отношении модернизации тактического ядерного оружия НАТО и в первую очередь в связи с планами модернизации размещенных в ФРГ ядерных ракет «Лэнс»¹.

В руководящих кругах всех основных стран НАТО существовало единое мнение о необходимости компенсировать ожидаемую ликвидацию РСМД развертываниями в силах НАТО в обход заключенного по ним советско-американского Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности — крылатых ракет воздушного базирования (КРВБ) и, возможно, крылатых ракет морского базирования (КРМБ). Но планы компенсации были отложены из-за позиции ФРГ, высказавшейся за согласование с СССР сокращений тактических ядерных ракет.

В правящих кругах США усиливалась тенденция (господствовавшая в кругах демократической партии) к перенаправлению части военных ассигнований на создание обычных вооружений на основе последних достижений науки и техники при одновременной эволюции военной доктрины США в направлении от «гибкого реагирования» к «сдерживанию обычными (неядерными) силами».

Помимо кругов штаб-квартиры НАТО, наиболее решительными сторонниками модернизации ТЯО НАТО и противниками переговоров по ним с СССР являлись Франция и Великобритания, не подерживавшие позицию ФРГ².

Компенсационные меры обсуждались на совещаниях органов НАТО, в том числе на сессиях группы ядерного планирования (на уровне министров обороны) в г. Ставангаре (Норвегия) 14–15 мая 1987 г. и г. Монтерее (США) 5–6 ноября 1987 г. Идея сохранения и после ликвидации РСМД наземного базирования способности наносить ядерные удары по сотням объектам в глубине территории стран была положена в основу ряда обсуждавшихся конкретных предложений о дополнительных развертываниях. Наибольшее одобрение встретило предложение о дополнительном размещении в Европе до 336 американских бомбардировщиков, которые должны были быть переоснащены самыми современными средствами прорыва ПВО и рассредоточены по высокозащищенным авиабазам в нескольких странах НАТО. (В США прорабатывалась идея заменить их впоследствии создаваемыми в то время самолетами-«невидимками» F-19). Самолеты должны были быть оснащены КР с дальностью полета до 400 км, что

¹ АВП РФ. Ф. 84. Оп. 3. П. 6. Д. 17. Л. 35.

² Там же. Л. 52–53.

позволяло бы наносить удары по объектам в глубине территории стран ОВД извне зоны действия их ПВО, а при ее прорыве — и по целям на советской территории. Также планировалось оснащение ВМС НАТО ядерными КР большой дальности¹.

Таким образом, странами НАТО и США планировалось компенсировать ликвидацию РСМД за счет средств КРВБ и КРМБ повышением дальности полета американских ядерных тактических ракет нового поколения со 180–250 км до 450 км², усилением обычных вооружений, развертыванием новых ядерных артиллерийских боеприпасов; модернизацией ТЯО НАТО³. Эти планы были отменены в связи с распадом ОВД.

12 декабря 1988 г. Президент США выступил с докладом перед Конгрессом по вопросу о нарушениях Советским Союзом соглашений в области контроля над вооружениями: Красноярская РЛС, элементы РЛС в районах Гомеля и Москвы (создание которых, по мнению американской стороны, нарушало Договор по ПРО 1972 г.), упоминались также факты технического нарушения СССР Договора по РСМД, хотя и делалась оговорка, что СССР принял меры по их устранению и что реализация договора идет нормально⁴.

В ответ было сделано неофициальное заявление МИД СССР Госдепартаменту США от 13 декабря 1988 г. о том, что публичные высказывания Президента США не соответствуют духу Договора о РСМД и конструктивному диалогу между СССР и США. Советский Союз принял решение об уничтожении элементов РЛС в районах Гомеля и Москвы⁵.

Если оценивать значение ДРСМД в контексте внутренних перестроечных процессов в СССР и провозглашенного М. С. Горбачевым нового политического мышления во внешней политике, то ДРСМД носил больше пропагандистский характер, демонстрировал улучшение советско-американских отношений и снижение международной напряженности в целом. Если оценивать его военно-стратегическую значимость, то Договор о ликвидации РСМД включил новейшие советские СС-20 и СС-23, буквальное недавно установленные на боевое дежурство. Сравнивая суммарные показатели Договора, сразу же бросалась в глаза их асимметрия в пользу американской стороны при сохранении ядерных сил Великобритании и Франции. То, что в резуль-

¹ АВП РФ. Ф. 84. Оп. 3. П. 6. Д. 17. Л. 35–36.

² Там же. Л. 37.

³ Там же. Л. 38.

⁴ Там же. Л. 113–114.

⁵ Там же. Л. 115–116.

тате в основном неучета английских и французских ядерных средств число подлежащих уничтожению ракет у Советского Союза оказалось заметно большим, чем у Соединенных Штатов, имело серьезное значение с военной точки зрения. Положительным в этой ситуации было лишь то, что из Европы убирались американские ракеты «Першинг», способные поражать советскую территорию.

В целом соглашение было достигнуто ценой гораздо больших уступок с советской стороны, чем с американской. Соглашение о ликвидации РСМД стало сигналом американцам о готовности советской стороны во главе с М. С. Горбачевым и Э. А. Шеварднадзе делать уступки, выгодные Соединенным Штатам. Этот договор положил начало череде следующих друг за другом соглашений и договоров, снижавших обороноспособность Советского Союза и разрушавших советско-американский паритет в пользу США.

Таким образом, подписание Договора о РСМД дало «зеленый свет» дальнейшим советским уступкам в вопросах национальной стратегической безопасности и началу постепенного разрушения мощи и силы советских ядерных сил.

Дискуссии вокруг выполненного ДРСМД активизировались на волне стремления США развернуть европейскую систему противоракетной обороны. В 2002 г. Соединенные Штаты вышли из Договора по ПРО 1972 г. и приступили при президенте Дж. Буше-мл. к созданию третьего позиционного района ПРО, размещенного в Европе, а при президенте Б. Обаме к созданию эшелонированной поэтапной системы ПРО, способной в перспективе, по замыслу американских стратегов, к 2020 г. сбивать межконтинентальные баллистические ракеты с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (МБР с РГЧ ИН).

В ходе создания американской стороной элементов ПРО Российская Федерация начала предъявлять так и оставшиеся неурегулированными претензии к США в контексте выполнения ими Договора. Они заключаются в следующем:

- с 1999 г. российская сторона неизменно ставила перед американской стороной вопрос об имеющихся у нее веских основаниях полагать, что в ходе испытаний, заявляемых как противоракетные, США уже долгое время осуществляют поддержание и развитие своего технологического потенциала в сфере баллистических РСМД наземного базирования путем его отработки на широком спектре так называемых «ракет-мишеней», которые зачастую испытываются даже без поражающего воздействия на них противоракет, т. е. фактически тестируются как средства доставки оружия по смыслу ДРСМД;

- с 2001 г. российская сторона постоянно указывала на неправомерный односторонний вывод американской стороной из-под охвата ДРСМД тяжелых ударных беспилотных летательных аппаратов, полностью подпадающих под содержащееся в Договоре определение крылатой ракеты наземного базирования (КРНБ) и способных решать задачи, сопоставимые с РСМД;
- с 2014 г. РФ указывала на прямое нарушение Договора – наземное развертывание на европейских объектах глобальной ПРО США в составе комплексов «Иджис Эшор» универсальных пусковых установок МК-41, позволяющих осуществлять боевое применение крылатых ракет средней дальности «Томагавк» и других ударных ракетных средств класса «земля-земля» / «поверхность-поверхность»¹.

В январе 2019 г. американская сторона в ультимативной форме анонсировала выход США из ДРСМД. В связи со сложившейся ситуацией 15 января 2019 г. в Женеве состоялись консультации РФ и США в межведомственном формате по Договору о РСМД. По итогам переговоров заместитель министра иностранных дел С. Рябков констатировал, что американская сторона «даже не попыталась сблизить позиции сторон». В свою очередь заместитель госсекретаря А. Томпсон в очередной раз обвинила Москву в нарушении договора и подтвердила, что Вашингтон начнет процесс выхода из соглашения 2 февраля, если РФ не уничтожит ракету 9М729².

Главным условием сохранения ДРСМД Вашингтон указывал уничтожение до 2 февраля 2019 г. российской ракеты 9М729, якобы испытанной на запрещенную по договору дальность 500–5500 км. Данную ракету Россия ликвидировать не собиралась, обосновывая это тем, что она не подпадает под действие РСМД. С целью это продемонстрировать российской стороной было проведено два брифинга. 18 января 2019 г. состоялся первый, закрытый, брифинг в МИД России, где собрались послы ОДКБ, ЕС и стран БРИКС. На встрече выступил замминистра иностранных дел С. Рябков. Второй брифинг, открытый, состоялся в Кубинке 23 января 2019 г. в парке «Патриот», куда были приглашены иностранные военные атташе, зарубежные и российские журналисты.

Американской стороне было предложено ознакомиться с оперативно-тактическими характеристиками ракеты и посмотреть на нее

¹ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с докладом США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения (КВРН) // URL: http://www.mid.ru/ru/situacia-vokrug-dogovora-o-rsmid/-/asset_publisher/ckorjLVikS61/content/id/3633105#2

² Театр ракетных действий. Минобороны РФ раскрыло характеристики «изделия 9М729», попавшего под обвинения США // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3861425>

воочию. Но американская сторона проигнорировала эту встречу. Замгоссекретаря по контролю над вооружениями и международной безопасности А. Томпсон обосновала это тем, что, с точки зрения США, такой показ ничего не прояснит, поскольку внешний вид ракеты и даже ее тестовый запуск непоказательны для ее реальной дальности. Тогда в Москве решили провести демонстрацию для всех желающих.

В ходе брифинга С. Рябков напомнил: практически сразу после объявления о скором выходе из Договора о РСМД американская сторона «подтвердила по двусторонним каналам данное намерение». «При этом было дано четкое пояснение, что объявленный шаг не является приглашением к диалогу, решение принято по совокупности обстоятельств и является окончательным»¹, — заявил дипломат.

Между тем на брифинге представители Минобороны и МИД России дали понять, что позиция США не обоснована: дипломаты и военные привели несколько аргументов в пользу соблюдения Россией Договора о РСМД. Начальник ракетных войск и артиллерии М. Матвеевский, в частности, объяснил собравшимся, что крылатая ракета 9М729 является модернизированным вариантом ракеты 9М728 (входит в состав наземного комплекса «Искандер-М»), однако не противоречит договору. «Модернизация крылатой ракеты 9М728 была направлена на повышение мощности боевой части и точностных характеристик. Ракеты 9М728 и 9М729 унифицированы по большинству основных агрегатов», — сказал генерал-лейтенант Матвеевский на брифинге и добавил, что «максимальная дальность полета ракеты 9М729 уменьшилась на 10 км по сравнению с ракетой 9М728 и составляет 480 км».

По словам генерала Матвеевского, на ракете 9М729 размещены «боевое оснащение повышенного могущества и новый бортовой комплекс управления», обеспечивающий более высокую точность поражения цели. При этом, как отметил М. Матвеевский, стартовый и маршевый двигатели с топливной системой ракеты 9М729 остались без изменений: ракета заправляется один раз на заводе-изготовителе, а масса топлива точно такая же, как в крылатой ракете 9М728, на базе которой создана новая ракета. Отметим, США ранее не предъявляли претензий по ракете 9М728.

Представителей США на брифинге в «Патриоте» не было. Военные из целого ряда других стран — членов НАТО, а также ЕС, включая Великобританию, Германию и Францию, показ также проигнорировали. Позднее представительство Евросоюза в РФ разместило на своей странице в Twitter объясняющее сообщение по этому поводу,

¹ Ракеты в свободном полете. Россия вслед за США выходит из договора о РСМД // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3873393>

заявив, что ЕС готов участвовать «в содержательных брифингах по Договору о РСМД». «Очевидным доказательством нашей приверженности стало присутствие 28 стран – членов ЕС на брифинге МИД РФ 18 января, на котором состоялся доверительный обмен мнениями по вопросу о Договоре о РСМД. Поскольку ЕС убежден, что сегодняшняя демонстрация преследовала иные цели, ЕС и большинство его стран-членов приняли решение не участвовать»¹, – говорилось в сообщении.

В «Патриоте» собравшимся впервые продемонстрировали пусковую установку, а также транспортно-пусковой контейнер с ракетой 9М729 внутри.

Выступая 1 февраля 2019 г. в Вашингтоне с объявлением о выходе США из ДРСМД, госсекретарь США М. Помпео заявил, что режим контроля над вооружениями можно реанимировать. «Мы готовы начать новые переговоры со всеми заинтересованными странами по этим сложным вопросам, а также о продлении существующих договоров, – сообщил он. – Но учтите, что Дональд Трамп готов подписывать только те соглашения, которые отвечают потребностям США и их союзников и факт соблюдения которых можно будет проверить»².

Во многом определяющую роль в этом вопросе сыграло отношение к договорам по разоружению советника по национальной безопасности США Дж. Болтона. Господин Болтон – последовательный сторонник силовой дипломатии и систематический противник наложения на США каких-либо ограничений в сфере вооружений или международных отношений. Он принимал участие в выработке решения о выходе США из Договора по ПРО, разрушении рамочного соглашения США и КНДР 1994 г. (прекратило действие в 2003 г.), был главным сторонником выхода из Совместного всеобъемлющего плана действий по Ирану 2015 г. (Вашингтон покинул его в 2018 г.) и теперь добился выхода из ДРСМД. В 2014 г. на страницах *The Wall Street Journal* он писал: «Нарушение Россией договора дает нам уникальную возможность избавиться от устаревших лимитов на ядерное оружие времен холодной войны»³.

В ответ на начатую процедуру выхода США из ДРСМД в феврале 2019 г. Президент России В. В. Путин объявил о симметричном ответе, отдав приказ министру обороны РФ С. К. Шойгу начать разработку запрещенных ранее классов ракет. При этом российское военное ве-

¹ Ракеты в свободном полете. Россия вслед за США выходит из договора о РСМД // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3873393>

² Там же.

³ Там же.

домство предлагало американской стороне в период до прекращения срока действия договора «принять необходимые меры по возвращению к неукоснительному соблюдению договора путем уничтожения» нескольких типов ракет. Речь идет о развернутых на суше универсальных пусковых установках Мк-41, разработанных для проведения запуска крылатых ракет «Томагавк»; ракетах-мишенях, аналогичных по своим характеристикам баллистическим ракетам наземного базирования средней и меньшей дальности.

В Минобороны РФ также настаивали на уничтожении ударных беспилотных летательных аппаратов, подпадающих по своим характеристикам под определение предусмотренного в договоре термина «крылатая ракета наземного базирования»¹.

В феврале 2019 г. на встрече с Президентом России В. В. Путиным министр иностранных дел С. В. Лавров отметил нарушения Вашингтоном ДРСМД: американцы используют дроны и ракеты-мишени, схожие с запрещенными договором ракетами, а также разместили в Румынии и собираются разместить в Польше и Японии установки Мк-41, пригодные для запуска атакующих ракет средней дальности, разворачивают позиционные районы ПРО в Европе и Азии.

С. В. Лавров обвинил США в нарушении ДНЯО, в частности в том, что Соединенные Штаты привлекают к отработке нанесения ядерных ударов страны-союзницы из числа неядерных держав, и Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), который США подписали, но не ратифицировали.

С. В. Лавров раскритиковал и выполнение Вашингтоном третьего Договора о стратегических наступательных вооружениях (СНВ-III, устанавливающего лимиты на ядерные боеголовки и ракеты), срок действия которого истекает в феврале 2021 г. По его словам, США не дают России проинспектировать 56 пусковых установок на подводных лодках для запуска ракет Trident и 41 тяжелый бомбардировщик. Они были выведены Пентагоном из зачета ракет, несущих ядерные заряды, так как были, по заверению американской стороны, «переоборудованы в неядерное оснащение». Возможности проверить это россиянам, по словам главы МИД России, не предоставили. «Предлагаемые нам технические решения не позволяют убедиться в том, что это все не будет создавать возможность для возврата огромного количества боеголовок, более 1,2 тыс., в ядерный оборот»², — заметил он.

¹ Минобороны РФ призвало США уничтожить ракеты по ДРСМД // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3875880>

² Там же.

Присутствующий на встрече с президентом министр обороны С. К. Шойгу в качестве ответной меры на выход США из ДРСМД предложил, во-первых, выделить бюджет для разработки сухопутного варианта ракеты морского базирования «Калибр», во-вторых, запустить «опытно-конструкторскую работу по созданию наземных комплексов гиперзвуковых баллистических ракет средней и меньшей дальности». Президент В. В. Путин согласился с предложением, подчеркнув его «зеркальность» американским действиям, а С. К. Шойгу, в свою очередь, заверил его, что работы будут выполнены «в рамках перераспределения бюджета» без выделения дополнительных средств.

Согласно данным Министерства обороны РФ, дальность ракеты «Калибр-НК» морского базирования в случае переноса на сушу составит до 2,6 тыс. км (примерно равно расстоянию от Москвы до Парижа). Гиперзвуковая ракета наземного базирования средней дальности будет создаваться на основе изделия 3М22 «Циркон» (разработки НПО машиностроения), будет запускаться с тех же пусковых установок, что используются для ракет «Калибр», поэтому затраты на НИОКР будут не столь велики.

Ракетный комплекс «Калибр» разработан на основе комплекса С-10 «Гранат» и производится ОКБ «Новатор» (Екатеринбург). Впервые был представлен в 1993 г. На базе «Калибра» созданы комплексы наземного, воздушного, надводного и подводного базирования, экспортные варианты. В 2012 г. командующий Каспийской флотилией вице-адмирал С. Г. Алекминский сообщил, что тактический вариант крылатой ракеты комплекса «Калибр» (3М14) может поражать береговые цели на расстоянии до 2600 км. Максимальная масса боевой части стоящих на вооружении «Калибров», по некоторым данным, достигает 500 кг. В январе 2008 г. сообщалось о разработке новейшей высокоточной крылатой ракеты «Калибр-М» корабельного базирования с максимальной дальностью стрельбы более 4500 км. Первое боевое применение «Калибра» произошло в октябре 2015 г., когда корабли ВМФ РФ из акватории Каспийского моря произвели 26 пусков ракет «Калибр-НК» по 11 объектам боевиков в Сирии.

Гиперзвуковая противокорабельная крылатая ракета «Циркон» разработана в НПО машиностроения (Московская область). В ноябре 2018 г. источник ТАСС сообщал, что в 2019 г. планируется начать государственные испытания «Циркона» с морских носителей – как с надводных кораблей, так и с подводных лодок. В декабре телеканал CNBC со ссылкой на данные разведки США сообщил, что с 2015 г. Россия провела пять полномасштабных испытаний «Циркона». Дальность ракеты «Циркон», согласно открытым данным, составляет около 400 км, скорость полета указывается в районе 4–6 Махов. Вес боевой

части — 300–400 кг. По данным источников ТАСС, «Цирконами» должны вооружить российские атомные ракетные крейсера «Петр Великий» и «Адмирал Нахимов».

После подписания ДРСМД в 1987 г. СССР ликвидировал 1846 ракетных комплекса, США — 846 комплексов, подавляющее большинство которых находилось в Европе. Вопрос о том, начнется ли после его денонсации новая гонка вооружений в Европе, остается ключевым для безопасности не только России и США, но и ЕС.

Европейские политики уже сделали ряд заявлений, позволяющих предположить, что возврата к ситуации времен «холодной войны» может и не быть. «Даже если мы не сможем спасти ДРСМД, это не означает, что мы должны допустить новую гонку вооружений, — заявлял 11 января глава МИД Германии Хайко Маас. — Безопасность Европы не повысится, если у нас будет размещено еще больше ядерных боеголовок»¹. В схожем ключе высказались глава европейской дипломатии Ф. Могерини и ряд европейских официальных лиц.

Единственным, кто открыто выразил готовность разместить на своей территории ракеты, оказался Президент Польши А. Дуда. Выступая еще 25 октября 2018 г., он заявил, что «Польша готова разместить на своей земле ракеты средней дальности». Впрочем, большинство стран ЕС и НАТО выступают резко против милитаризации Европы и по линии многосторонних институтов блокируют попытки Варшавы разместить у себя американские ракеты².

2 августа 2019 г. завершилась процедура выхода США из Договора о РСМД, в результате чего данное соглашение прекратило свое действие.

Представители США свой выход из ДРСМД обосновывали тем, что договор устарел и в него требуется «вовлечь третьи страны», в частности Китай. Таким образом, целенаправленными действиями США была сначала подорвана жизнеспособность ДРСМД, а затем созданы условия для его окончательного развала. Вашингтон поступает так не в первый раз. Столь неадекватное поведение США уходит корнями в конец 1990-х гг., когда принималось решение о сломе Договора по ПРО, на который американская сторона пошла вопреки настойчивым призывам со стороны мирового сообщества.

Денонсация ДРСМД подтверждает, что в США взят курс на разрушение всех не устраивающих их по тем или иным причинам между-

¹ Ракеты в свободном полете. Россия вслед за США выходит из договора о РСМД // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3873393>

² Там же.

народных соглашений. Это ведет к фактическому демонтажу существующей системы контроля над вооружениями.

Прекращение действия Договора о РСМД в результате выхода из него Вашингтона требует безотлагательных мер по стабилизации ситуации и сохранению должного уровня предсказуемости в отношениях России и США. Наша страна прошла свою часть пути. Мы уже ввели односторонний мораторий и не будем развертывать наземные ракеты средней и меньшей дальности, если у нас такие появятся, в тех регионах, где не будут размещаться американские РСМД.

Российская сторона продолжает утверждать, что наше государство не допускало никаких нарушений ДРСМД, а ракета 9М729 не разрабатывалась и не испытывалась на запрещенную по Договору дальность, а значит, она полностью соответствует российским международным обязательствам.

В США было объявлено о планах в 2019 г. приступить к испытаниям запрещенных по ДРСМД ракетных вооружений. Представители военного ведомства США публично рассуждают о том, что перспективные наземные РСМД существенно повысят «гибкость военного потенциала» США и «оперативного планирования» применительно к региональным ТВД, прежде всего в АТР. Таким образом, дело планомерно ведется к дестабилизирующим развертываниям, которые чреваты гонкой вооружений, подрывом стратегической стабильности и международной безопасности.

В этих условиях 2 февраля 2019 г. Президент России В. В. Путин заявил, что российская сторона будет вынуждена дать «зеркальный» ответ на действия США, включая приостановление выполнения ДРСМД и осуществление НИОКР в ракетной области для поддержания баланса сил в данной сфере. Тем не менее президентом было подчеркнуто, что если дело дойдет до необходимости создания в России подобных систем, то размещать их не будем до тех пор, пока в соответствующих регионах не появятся американские вооружения данного класса.

Эта односторонняя мера сдержанности и поддержания предсказуемости направлена в том числе на сохранение «окна возможностей» для возобновления диалога, если и когда к нему будут готовы США¹.

2 августа 2019 г. Министерство иностранных дел России официально сообщило о прекращении действия договора. 18 августа 2019 г.

¹ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с докладом США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения (КВРН) // URL: http://www.mid.ru/ru/situacia-vokrug-dogovora-o-rsmd/-/asset_publisher/ckorjLVikS61/content/id/3633105#2

американская сторона провела испытания крылатой ракеты, ранее запрещенной ДРСМД.

23 августа 2019 г. на заседании Совета безопасности президент В. В. Путин обратил внимание, что прошедшие спустя 16 дней после денонсации ДРСМД ракетные испытания «не были импровизацией», а стали подтверждением давно готовящихся мероприятий.

Испытания американских ракет и их возможное размещение в Азиатско-Тихоокеанском регионе вынуждают Россию реагировать, поскольку затрагивают национальные интересы, подчеркнул В. В. Путин.

Таким образом, прекращение действия ДРСМД стало следствием сложившихся напряженных российско-американских отношений. Причинами ухудшения отношений двух стран стали: грузино-осетинская война 2008 г., украинский кризис с 2013 г. и последующее присоединение в 2014 г. Крыма к России, расхождение позиций двух стран по урегулированию сирийского кризиса, попытка пересмотра Вашингтоном сложившейся в годы «холодной войны» системы договоров по разоружению и др. В контексте складывающихся реалий современных международных отношений, а именно возрастания факторы силы, приближения инфраструктуры НАТО к российским границам, строительство системы ПРО и др., прекращение действия ДРСМД наносит урон международной и региональной стабильности и национальным интересам России.

А. Ю. Малов

Предотвращение гонки вооружений в космосе как условие безопасности космической деятельности

За последнее десятилетие благодаря появлению качественно новых технологий, являющихся предвестником перехода к новому технологическому укладу, а также увеличению инвестиций в космические разработки, международная космическая деятельность значительно расширилась. Все большую актуальность приобретают различные аспекты обеспечения ее безопасности.

К настоящему времени со все большей очевидностью становится ясным, что безопасность космической деятельности (БКД) – сложное многокомпонентное понятие, а ее обеспечение требует осуществления широкого спектра усилий, ориентированных на решение проблем оружейного, техногенного и международно-правового характера.

Вопросы, которые возникают в оружейном и международно-правовом контекстах обеспечения БКД требуют отдельного рассмотрения.

Концептуальные аспекты

Прежде всего следует подчеркнуть, что нереально говорить о безопасности в космосе, если в нем будет размещено оружие. В этом случае разговор о сохранности дорогостоящей собственности и обеспечении надежного космического трафика будет лишен практического смысла. Поэтому важно не допустить превращения космоса в новую сферу распространения оружия.

Оппоненты такого подхода, как правило, высказываются прямо — и тогда в их аргументах просматривается стремление не закрывать космос для своих оружейных систем. При этом они прикрываются соображениями о лидерстве в космосе, о государственных интересах, о защите своей космической собственности, о необходимости отреагировать на «качественно новые угрозы» и т. п. Либо неготовность поставить международно-правовую преграду переносу гонки вооружений в космическое пространство облекается в форму выдвижения аргументов, и по этой причине выработать путем многосторонних переговоров такого рода универсальный инструмент будет практически не реально.

Вопрос об оружии в космическом пространстве неизбежно выводит нас на проблему военного доминирования в нем. Суть вопроса заключается в том, что если кто-либо с опережением других разместит оружие в космосе, освоит практически работающие формы и методы его применения, то получит и контроль над космическим пространством, и не только над ним. Бытовавшая в 1960-х гг. стратегическая формула «кто владеет космосом, тот владеет и Землей» сохраняет свою актуальность. Это дает основание утверждать, что размещение оружия в космосе — это путь к военно-политическому доминированию и на Земле.

Понимание такой возможной перспективы должно настораживать государства и подталкивать их к соответствующим ответным шагам. При этом могут быть предприняты как симметричные, так и асимметричные меры. Например, страна с неразвитыми космическими технологиями, но с возможностями и амбициями по созданию ОМУ, может прибегнуть к последнему в качестве асимметричного ответа. Излишне говорить о последствиях для режима нераспространения, да и для всей системы стратегической стабильности. Будут закрыты пути для практических шагов в области ядерного разоружения. И хотя сама космическая гонка вооружений в видимом и масштабном понимании, возможно, еще и не началась, однако поступают сигналы, что отдельные государства создают политический, экономический и научно-технический задел для реализации планов по размещению

ударных оружейных систем в космосе. Более того, оружейные элементы, в том числе двойного назначения, уже проходят «обкатку» в космическом пространстве. В этом контексте задача предотвращения гонки вооружений в космосе (ПГВК) сегодня актуальна как никогда.

Признавая значение проблематики ПГВК, Стратегия национальной безопасности РФ отмечает, что «возможности поддержания глобальной и региональной безопасности и стабильности существенно снижаются... в случае размещения оружия в космосе»¹.

Установление признаков гонки вооружений в космосе

Говоря о гонке вооружений в космосе, следует вести речь, по крайней мере, о четырех группах признаков/индикаторов – политических, экономических, доктринальных и военных.

Политическим признаком зарождающейся гонки вооружений может являться постепенный отход государства от осуществления своих обязательств или стремление обеспечить себе в космосе преимущественное положение или полную «свободу рук».

С экономической точки зрения на подключение государства к гонке вооружений указывает выделение им все более значительных бюджетных средств на закупку или производство вооружений, привлечение внебюджетных средств на эти цели, развитие технологий двойного назначения и использование их в военно-космических программах.

Индикатором такой гонки на доктринальном уровне может быть фиксирование в ключевых доктринальных документах национальных подходов к обеспечению безопасности в космосе и решению спорных ситуаций с акцентом на применение силовых методов (или, по крайней мере, не исключение такой возможности).

Наконец, в военной сфере гонка вооружений может проявляться через непосредственные конкретные действия в космическом пространстве, такие как вывод оружия или его элементов в космос, ориентирование космических программ на реализацию планов по использованию космического пространства в целях осуществления боевых операций, проведение испытаний соответствующих видов вооружений и постановка их на боевое дежурство и т. д.

При этом если перечисленные политические, экономические и доктринальные факторы можно отнести к косвенным признакам, то военные представляют собой прямые признаки начала гонки вооружений в космосе.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // URL: <http://www.serf.gov.ru/documents/1/133.html>)

На практике эти группы факторов часто не существуют отдельно, а комбинируются друг с другом. Так, действия в военной сфере сопровождаются решениями в политической сфере и на доктринальном уровне. Под все эти мероприятия подводятся необходимые бюджетные ассигнования.

Когда все эти признаки присутствуют, то можно говорить о стремлении государства к размещению оружия в космосе. Если же, например, что-то из перечисленного отсутствует, то логичнее вести речь о формировании предпосылок такой гонки.

Важно также учитывать, что гонка в традиционном ее понимании предполагает участие в ней двух и более игроков. То есть если одно государство предпринимает конкретные шаги по обеспечению себе военных преимуществ в космосе, то второе государство пытается их парировать схожими или асимметричными действиями. Вместе с тем наращивание космических вооружений может являться ответом на развитие ситуации на Земле либо на другие вызовы. В этом случае государство, принимающее решение о задействовании в планировании своих боевых операций из космоса либо в отношении космоса, выступает инициатором раскручивания спирали эскалации напряженности. Однако такой сценарий должен рассматриваться как неправомерный в соответствии с положениями и целями Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (Договор о космосе 1967 г.)¹.

Что касается сегодняшней ситуации с безопасностью в космосе, то уместно говорить уже о некоем пограничном состоянии, когда присутствие косвенных индикаторов качественной гонки вооружений в космическом пространстве начинает тесно переплетаться с прямыми указаниями на подготовку к ней. В политическом, доктринальном и экономическом отношении в политике некоторых государств уже присутствуют необходимые признаки. Со все большей интенсивностью проявляются они и в военно-технологическом плане. А это уже прямое указание на то, что основа для космической военной гонки готовится.

При этом опасность последствий возможного размещения оружия в космосе нельзя недооценивать. Такое оружие имело бы глобальную зону действия, высокую готовность к применению, возможность

¹ Договор о принципах деятельности государств по использованию и исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml

внезапного и скрытого воздействия на космические и наземные объекты. В отличие от оружия массового уничтожения оно стало бы не инструментом сдерживания, а оружием реального применения. Размещение оружия в космосе одним государством провоцировало бы все государства, имеющие соответствующий потенциал, на аналогичные действия или на создание мер противодействия. С одним и тем же негативным результатом – качественной гонкой вооружений в космосе и на Земле. Неслучайно поэтому задача предотвращения размещения оружия в космосе закреплена в резолюции ГА ООН по предотвращению гонки вооружений в космическом пространстве (ПГВК) (традиционно вносится поочередно Египтом и Шри-Ланкой; на 73-й сессии ГА ООН одобрена 178 голосами «за», США и Израиль выступили против)¹.

Вместе с тем присутствие такого рода признаков не означает, что ситуация необратима. Развертывание полномасштабной гонки вооружений в космосе все еще можно и должно предотвратить. Однако время стремительно уходит, «окно возможностей» для ПГВК сужается.

Именно поэтому сегодня крайне актуальный характер имеют любые инициативы, направленные на упреждение. Поэтому столь значима была бы и международная юридически обязывающая договоренность по ПГВК, элементы которой недавно попыталась выработать профильная Группа правительственных экспертов (ГПЭ) ООН, учрежденная резолюцией ГА ООН (документ A/RES/72/250)².

Инициатива создания ГПЭ по ПГВК принадлежит России и Китаю, которые преследовали цель придать дополнительный импульс обсуждению проблематики ПГВК с последующим выходом на переговоры на Конференции по разоружению в Женеве (КР). 24 декабря 2017 г. ГА ООН приняла соответствующую резолюцию (документ A/RES/72/250), которую поддержало 108 государств при 47 воздержавшихся и 5 проголосовавших «против» (США, Великобритания, Франция, Израиль и Украина). Наряду с Россией в Группу вошли эксперты из 24 государств.

В ходе 73-й сессии ГА ООН за российский проект процедурного решения в поддержку ГПЭ (A/DEC/73/512) проголосовало 128 государств при 48 воздержавшихся. Показательно, что, несмотря на процедурный характер этого документа, единственная цель которо-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/69/31. Предотвращение гонки космических вооружений в космическом пространстве // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/69/31>

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/72/250. Предотвращение гонки космических вооружений в космическом пространстве // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/72/250>

го состояла в привлечении внимания международного сообщества к работе Группы и закреплении соответствующего пункта в повестке дня 74-й сессии ГА ООН, США вместе с Израилем и Украиной выступили «против»¹.

К сожалению, ГПЭ не удалось принять консенсусное решение — элементы эвентуального соглашения по ПГВК так и не были согласованы, они были заблокированы американским представителем.

Вызовы превращаются в угрозы

Анализ имеющихся косвенных и прямых признаков приготовления к гонке вооружений в космосе позволяет утверждать, что времени и возможностей для упреждающих дипломатических шагов по ПГВК остается все меньше.

В качестве наглядного примера прежде всего остановимся на военно-космических приготовлениях одного из ключевых запускающих государств — США. Анализ ключевых доктринальных и установочных документов США по этой теме показывает, что руководство страны рассматривает космос как зону возрастающих жизненных интересов, а также как фактор и условие обеспечения национальной безопасности и военного преобладания в возможных вооруженных конфликтах.

Весьма показательным в этом контексте представляется доклад, опубликованный в марте 2016 г. 13 ведущими американскими аэрокосмическими научными обществами, фондами, профессиональными ассоциациями и промышленными объединениями, — «Обеспечение лидерства США в космосе»².

В докладе отмечается критическое значение космоса для интересов США. Космическим платформам и спутниковым системам отводится ключевая роль как в обеспечении национальной безопасности, так и в развитии экономики страны, включая организацию прорывных НИОКР и инновационных производств на основе использования уникальных условий микрогравитации.

Однако при этом отмечается, что американское лидерство в космосе оказалось под угрозой и в будущем не гарантировано в силу следующих причин:

- неопределенность в вопросе финансирования космических программ;

¹ Процедурное решение Генеральной Ассамблеи ООН A/DEC/73/512. Предотвращение гонки космических вооружений в космическом пространстве // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/DEC/73/512>

² Ensuring U. S. Leadership in Space // Space Foundation. 2016. March 4. URL: <http://www.spacefoundation.org>

- высокая конкуренция и стремительное развитие ракетно-космической техники в мире (14 государств, в том числе КНДР, располагают ракетами-носителями, и порядка 100 стран реализуют различные космические проекты);
- сокращение с 2006 г. рабочих мест в космической отрасли на 17% (из 25 крупнейших коммерческих спутниковых операторов лишь один базируется в США), хотя страна по-прежнему располагает самым большим в мире отрядом специалистов, занятых в этом секторе.

Для сохранения лидерства предлагается следующее:

- предсказуемое финансирование и устойчивые инвестиции в космические разработки, развитие государственно-частного партнерства;
- ускорение разработки новейших американских пусковых средств, в частности завершение проектов по созданию сверхтяжелой ракеты-носителя SLS и многоцелевого пилотируемого корабля Orion. Продолжение взаимодействия с частными компаниями в рамках программ по предоставлению коммерческих услуг в сфере орбитальной транспортировки и снабжения;
- поддержка конкурентоспособных инновационных проектов;
- продолжение реализации космической программы в области национальной безопасности, способной обеспечить превосходство США в космосе.

Обращает на себя внимание также законопроект «О предельных расходах на национальную оборону США в 2019 финансовом году» конкретные положения которого указывают на активизацию процесса подготовки к использованию космического пространства для целей боевых операций. В частности, законопроектом предписывается Министерству обороны США представить комплексную стратегию по военным действиям в космическом пространстве¹.

Тот же законопроект раскрывает новые моменты в планах США по развитию своей глобальной системы ПРО, и в частности ее космического компонента. Так, в документе продекларировано намерение к 2030 г. сформировать целый эшелон средств космического базирования для перехвата баллистических ракет. Приступить к тестированию опытных образцов предполагается уже в 2022 г. На это выделяются значительные финансовые средства.

В Минобороны США в августе 2013 г. была принята программа выживаемости спутников военного назначения. Программа представлена в виде Белой книги (White Paper on resiliency and Disaggregated

¹ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 // URL: <http://www.congress.gov>115/crpt/hrpt676/CRPT-115hrpt676.pdf>

Space Architecture) и направлена на то, чтобы сделать спутниковую группировку более устойчивой к внешнему воздействию. Запущенный программой процесс привел к физическому разделению различных элементов одной космической системы между несколькими космическими аппаратами (КА), способными взаимодействовать друг с другом. В практическую плоскость вовлечен процесс размещения военной аппаратуры на коммерческих спутниках и КА союзников. При этом КА государств – членов НАТО выводят на разные орбиты с одновременным дублированием задач в киберпространстве на Земле¹.

Что касается директивных документов, то в октябре 2012 г. Пентагон обнародовал директиву по космической политике².

Документ, рассчитанный на 10 лет, заменил директиву от 1999 г. и ввел в действие положения Национальной космической политики США от 2010 г. и Стратегии безопасности в космосе 2011 г.³

В документе объявляется, что любое вмешательство в деятельность американских космических систем, включая наземную инфраструктуру, рассматривается как «нарушение прав» США и потребует «ответных действий». Документ показателен еще и тем, что в нем, по сути, закладываются параметры создания «космической НАТО», в рамках которой нападение в космосе или на «космические» объекты на Земле одного из государств – членов альянса будет рассматриваться как нападение на всех.

В настоящее время мы являемся свидетелями активной фазы реализации этого проекта – на встрече министров обороны стран НАТО в июне 2019 г. предварительно одобрена космическая политика альянса⁴.

Обращает также на себя внимание объявленная 23 марта 2018 г. Национальная космическая стратегия, которая по оценкам президента Д. Трампа закладывает условия лидерства США в космосе на долгие годы. Помимо большей защищенности, группировка КА должна обладать более широкими возможностями для стратегического сдерживания, улучшенными параметрами для ведения боевых операций. Для этих целей предусмотрено создание космического

¹ Resiliency and Disaggregated Space Architectures, White Paper // Air Force Space Command. URL: <http://www.afspc.af.mil/shared/media/document/AFD-130821-034.PDF>

² Directive of the United States Department of Defense on Space Policy No. 3100.10. October 18, 2012. Space Directive // Defense Technical Information Centre. URL: http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/3100_10p.pdf

³ 2011 National Security Space Strategy (NSSS) // Defense Technical Information Centre. URL: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a536546.pdf>

⁴ В Европе создадут первый в мире военный интернет // URL: <http://www.melcon.iv>news/2019/06/29/ministry-oborony-nato>

сегмента глобальной ПРО, а также целого комплекса мер для парирования новых возможностей России в сфере стратегического сдерживания (речь, скорее всего, идет о гиперзвуковом планирующем блоке «Авангард»).

Серьезный акцент на формирование ударной группировки ПРО космического базирования сделан также в обзоре политики США в области ПРО (январь 2019 г.). Пентагону поручено изучить наиболее перспективные технологии, а также график, стоимость и необходимое кадровое обеспечение. Тем самым США фактически заявили о планах разместить на орбите ударные средства¹.

Доктринальные установки подкрепляются и надлежащими организационными мерами. Расширению возможностей противодействия угрозам, по замыслу американских военных, способствовало создание Национального центра космической обороны (НЦКО) на базе Единого центра космических операций (ЕЦКО), структурно входящего в Стратегическое командование ВС. Штат этой организации сформирован из числа сотрудников военно-космической разведки, космического командования и командования глобального удара, исследовательской лаборатории ВВС США и ЕЦКО. В функции НЦКО вошла разработка и проведение операций в космическом пространстве с учетом данных системы предупреждения о ракетном нападении, а также накопление сведений о гражданских и военных орбитальных объектах. Формирование структуры Центра было завершено к концу 2018 г.

В июне 2018 г. президент Д. Трамп распорядился о создании космических войск, призванных стать шестым видом вооруженных сил США, и уже в сентябре 2019 г. Космическое командование (КК) Вооруженных сил США было учреждено, что следует расценивать как часть многовекторных усилий по подготовке условий для форсированного превращения космоса в поле боя. Предлагаемые республиканской администрацией космические силы будут насчитывать от 15 до 20 тыс. чел. В целом наращивание американского военного потенциала в космосе предполагает опору на организационно-бюрократическую «триаду»: создание отдельного космического командования, агентства космического развития и собственно космических войск. Американцы не скрывают, что подобные практические шаги прежде всего направлены для парирования возможностей России и Китая. При этом Д. Трамп апеллирует к новейшим разработкам и «уникальным космическим технологиям», которые, по задумкам разработчиков кос-

¹ New National Space Strategy Emphasizes “America First” Policies // URL: <http://www.spacenews.com/>; [http://www.defense.gov/The 2019 MDR_ Executive Summary.pdf](http://www.defense.gov/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf)

мической стратегии США, позволят убедиться, что «доминирование (США) в космосе никогда не будет поставлено под вопрос»¹.

Складывается впечатление, что США продолжают линию на развязывание себе рук в космосе, опираясь на свою подавляющую космическую группировку в более чем 850 космических аппаратов (для сравнения у России – около 160, у Китая – около 300), и фактически готовят почву для монопольного использования космоса и его форсированной «вепонизации», т. е. выводу ударных боевых платформ в космическое пространство (в отличие от использования спутниковых группировок в целях обеспечения систем раннего предупреждения о ракетном нападении и в целях управления, связи и разведки, т. е. мерах, работающих на укрепление стратегической стабильности).

Подключаются к космической военной гонке и союзники США по НАТО. Обратило внимание выступление министра обороны Франции Ф. Парли, которая представила в июле 2019 г. национальную военно-космическую доктрину. Это первый документ такого рода и он, несомненно, повлияет на ситуацию в космосе².

Анализ документа вызывает серьезные вопросы прежде всего к заявленной в нем концепции «активной обороны» – центральной идеи доктрины. Речь идет о разработке ударных видов вооружений, основанных на новых физических принципах (лазеры, в том числе для оснащения нано- или мини-спутников).

Доктрина предполагает также принятие специальной программы под названием «управление космосом». Имеется в виду не только совершенствование возможностей наблюдения за безопасностью спутников, но и «выявление подозрительного и враждебного поведения», а также создание средств «нейтрализации возможных угроз». Возникает вопрос, по каким критериям будет определяться «враждебное поведение» и как нейтрализовать возможные угрозы без размещения в космосе соответствующих средств. В космической оборонной стратегии Франции ставится задача создания к 2030 г. потенциала для проведения в космосе военных операций с помощью средств космического базирования.

С учетом вышесказанного нельзя не прийти к логичному заключению, что планы Франции и в целом НАТО имеют конечной целью размещение в космосе ударных вооружений. И это при том, что в «мирном» космосе Россия и Франция активно взаимодействуют

¹ Trump Reauthorizes U.S. Space Command-Spaceflight Now // URL: <http://www.Spaceflightnow.com/>

² Le Monde (Франция): как Франция собирается милитаризировать свою космическую доктрину // URL: <https://inosmi.ru/politic/20190726/245529943.html>

в области создания средств доставки и эксплуатации спутниковых систем, а также развития космической науки.

Новые технологии и стратегическая стабильность

Ситуация в сфере космической безопасности усложняется появляющимися новыми технологическими возможностями – процессом миниатюризации КА, использования КА методом «роя», возможностями дистанционного подчинения чужих КА своей воле с применением так называемых спутников-инспекторов, планах по разработке кинетического оружия, а также «скрытых» противоспутниковых системах, работающих в «пассивном», некинетическом режиме т. е. в ненаблюдаемом режиме влияния на космические аппараты (КА) и т. п.¹

Особого внимания требует оценка политических последствий все возрастающих технических и военных инноваций, направленных на внезапное и скрытое воздействие на возможности чужой спутниковой группировки. Фактор скрытности и внезапности способен оказать наиболее разрушительное воздействие на стратегическую стабильность.

Отдельного упоминания заслуживают комментарии в отношении мер по увеличению скрытых противоспутниковых потенциалов США на базе проведенных Агентством перспективных исследований США (ДАРПА) НИОКРов. Эти программы предусматривают, в частности, выведение на орбиту экспериментального воздушно-космического самолета, ранее известного как XS-1 – многоразового КА горизонтального взлета и посадки, орбитальных спутников инспекторов-ремонтников и создание интегрированной системы «ситуационной осведомленности в космическом пространстве» (SDA – Space Domain Awareness). По мнению ряда экспертов, в случае реализации этой программы США к 2021 г. приобретут качественно новые возможности в околоземном пространстве².

В условиях обострения политического конфликта «нейтрализация» чужих спутников на орбите либо манипулирование ими приведет к неизбежной и моментальной эскалации с непредсказуемыми последствиями. Зависимость современных вооруженных сил и их органов управления от космических средств при повреждении последних создает реальную угрозу возникновения ситуации, при которой ВС

¹ *Richelson J.* The Wizards of Langley: Inside the CIA's Directorate of Science and Technology. Boulder: Westview Press, 2001. P. 247–249.

² DARPA Perspective on Space Robotic Servicing of Geosynchronous Satellites. Proposers Day. May 25, 2016 // URL: <http://www.darpa.mil/attachments/RSGSPproposersDaySlideDeck.PDF>

фактически становятся нефункциональными при отсутствии формального урона.

Кроме того, поражение космического аппарата (КА) не обязательно должно привести к его разрушению — достаточно исключить возможность его штатного использования. Особую опасность представляет нанесение продуманного воздействия на системы управления ядерными силами, что практически сделает неуправляемым любой конфликт малой интенсивности. При этом попытки поразить КА, предназначенные для предупреждения о ракетном нападении, могут рассматриваться как начало ракетно-ядерного удара. Следует учесть, что как российские, так и американские подобные системы в основном расположены на геостационарной или высокоэллиптической орбитах. В случае появления устойчивых возможностей поражения такого рода КА будет не только нарушена стратегическая стабильность, но и ее природа будет фактически изменена. При этом сочетание значимости КА и сохраняющейся их высокой уязвимости, несмотря на предпринимаемые меры по защите, превращают КА в объекты, привлекательные для нанесения превентивного удара. Таким образом, снижается «порог» применения силы в космическом пространстве.

Новые возможности получает и Противоспутниковая оборона (ПСО). При этом ставка делается на «невидимость» КА в сочетании с некинетическим воздействием. В качестве примера можно привести КА XSS-11, разработанный по программе DART (Demonstration of Autonomous Rendezvous Technology — демонстрация технологий автономного сближения), запущенный 11 апреля 2005 г. В ходе почти двухлетнего периода пребывания на орбите КА он осуществлял маневры, сближался с другими КА и периодически исчезал из вида. При этом Пентагон дал понять, что КА может решать задачи ПСО¹.

Начало практического использования мини- и наноспутников, в том числе методом «роя», стало во многом возможным благодаря работе беспилотного многоразового КА вертикального взлета и горизонтальной посадки X-37B. Пять последовательных запусков этого КА, уже проведенного на орбите более 2000 суток, свидетельствует о реальных приготовлениях по всему спектру возможностей — от разведки до противоспутниковых действий и отработки систем ПРО космического базирования².

¹ XSS-11 // URL: http://space.skyrocket.de/doc_sdat/xss-11.htm

² *Graham W.* Space X Launches First X-37B Launch with a Falcon 9 // *NASASpaceFlight*. September 6, 2017. URL: <http://www.nasaspacesflight.com/2017/09/spacex-first-x-37b-launch-falcon-9/>

Еще во времена известной Стратегической оборонной инициативы (СОИ) признавалось, что развертывание стратегической системы ПРО космического базирования будет иметь не только дестабилизирующий эффект для стратегической стабильности, но и стимулировать другую сторону на создание средств поражения этих объектов.

Актуальность проблемы взаимовлияния ПРО и ПСО значительно возросла после выхода США из Договора по ПРО в 2002 г.

Для целей исследования важно осознание тенденции взаимозаменяемого использования систем ПРО и ПСО. На деле такое тесное переплетение способствует созданию единого информационно-ударного потенциала. Более того, ставится задача создания единой системы ситуационной осведомленности в космическом пространстве, которая будет обеспечивать информацией как ПРО, так и потенциальные ПСО¹.

Мощная орбитальная группировка средств боевого управления, связи и разведки почти в 170 аппаратов должна быть защищена. В этой связи США предпринимают направленные усилия для повышения живучести КА, создают условия для создания так называемой мегагруппы спутников, когда вывод из строя одного или даже нескольких спутников не нарушат всей системы.

С учетом осознания стратегических последствий уязвимости спутниковых группировок США предпринимают практические усилия в этом направлении. Так, 8 августа 2019 г. с мыса Канаверал был запущен спутник нового поколения модернизированный сверхвысокочастотный спутник связи (Advanced Extremely High Frequency Comsat), который обладает повышенной степенью защиты от разных видов воздействия, но одновременно будет использоваться в наступательном ключе – в интересах ПРО и защиты от гиперзвуковых платформ в режиме некинетического воздействия на МБР до их старта. Запуск производился в интересах программы «Интегрированные боевые решения сверх активной обороны» (Integrated War-Fighting Solutions beyond Active Defence) с целью адаптации развития систем ПРО к мерам пассивного превентивного (до старта) воздействия против «чужих» МБР².

Важно то, что все эти меры и практические шаги фактически балансируют на грани косвенных и собственно прямых признаков гонки вооружений в космосе и позволяют говорить о том, что создание

¹ Johnson R. Ballistic Missile Defence and the Weaponization of Space. September, 2003 // URL: <http://www.acronym.org.uk/old/archive/space/rejintro.htm>

² Advanced Extremely High Frequency (AEHF) Military Communications Satellite // URL: <http://www.globalsecurity.org>

предпосылок для рывка к «вепонизации» космоса уже на данном этапе может привести к созданию новой стратегической ситуации, способной в корне изменить саму природу стратегического сдерживания и оказать существенное дестабилизирующее воздействие на стратегическую стабильность.

При приобретении подобных возможностей провести грань между выведением в космос средств связи, разведки, опознавания, работающих на стабильность и «вепонизацией» (вывод в космос ударного оружия), а также между ударными системами и средствами двойного применения в космосе будет все труднее.

Таким образом, выводимые в космос активы становятся все более интегрированными, взаимозаменяемыми и переплетенными. Все это резко осложняет достижение договоренностей по ПГВК так как превращает работу по выявлению сферы охвата документа в весьма сложную задачу. В этих условиях становится все более актуальной работа на упреждение, т. е. на недопущение реализации наихудшего сценария (worst case scenario) в отношении форсированного превращения космоса в поле боя.

Дипломатические и международно-правовые усилия по ПГВК

Неблагоприятная политическая ситуация в международных отношениях отражается сегодня и на обстановке на профильных многосторонних форумах. Приходится констатировать, что на них не всегда демонстрируется готовность к принятию серьезных упреждающих мер. Яркий пример — завершившаяся в Вене в Комитете ООН по использованию космического пространства в мирных целях (Комитет по космосу) работа по подготовке свода руководящих принципов долгосрочной устойчивости космической деятельности (ДУКД). Очевидно, что согласованные руководящие принципы призваны быть значимыми, так как безопасностью космических операций никто ранее не занимался, и международному сообществу действительно необходимо было воспользоваться этим шансом. В рамках этого процесса Россия выступила с целым рядом проектов таких руководящих принципов, в которых продвигались очень серьезные предложения по регулированию различных аспектов безопасности космических операций.

На 61-й сессии Комитета ООН по космосу консенсус по данному вопросу так и не сформировался, и шесть российских принципов и один от ЮАР из общего числа в 28 так и не были приняты — представитель ключевой по значимости «запускающей» страны — США заблокировал их принятие. Правда, приняв 21 рекомендацию, Комитет

на его 62-й сессии в результате предпринятых Россией и ее единомышленниками дипломатических усилий сохранил возможность вернуться и к нашим инициативам¹.

Вот уже более 20 лет парализована предметная переговорная работа Конференции по разоружению (КР) в Женеве. В этих условиях остается пока нереализованным предложение России о принятии мандата на запуск переговоров по выработке договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК), который предусматривает запрет на размещение в космосе оружия любого вида и на какие-либо силовые действия в отношении космических объектов, первоначальный проект которого внесен совместно с Китаем еще в 2008 г. на площадке КР².

Говоря о существующем международно-правовом режиме, применимом к космическому пространству и предотвращению в нем гонки вооружений, уместно принимать во внимание тот пласт принципов, прав, международных обязательств, определений, который ужеработан международным сообществом за прошедшие десятилетия. Безусловно, необходимо учитывать, что проблематика ПГВК представляет собой весьма сложный феномен, стоящий на стыке различных отраслей международного права.

Очевидно, что международное право должно лежать в основе любой деятельности государств в космическом пространстве. Однако необходимо отдавать себе отчет, что космос имеет свою специфику. Эта специфика должна учитываться. В связи с этим, возможно, необходима адаптация некоторых норм международного права к космическому пространству. Такого рода вопросы должны обсуждаться на специализированных международных площадках, к которым относятся Первый и Четвертый комитеты ГА ООН, заседающий в Вене Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях, Конференция по разоружению в Женеве.

Это весьма долгий и трудоемкий процесс. Однако только таким путем вырабатываются эффективно действующие международно-правовые инструменты. В свое время формирование принципов и норм международного морского права заняло весьма продолжительное вре-

¹ Proposal on the Modalities of the Working Group on the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities of the Committee on Peaceful Uses of Outer Space // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/ac.105/2019/CRP.10/Rev.2/englishonly/>

² Проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=CD/1985>

мя. В настоящее время весьма непросто развивается процесс с адаптацией международного права к информационной среде.

Весьма показательны, что при подготовке проекта ДПРОК учитывались и эти соображения. Принималось во внимание также и то обстоятельство, что в современном международном космическом праве существует немало лакун: отсутствуют определения многих понятий, многие положения базовых космических соглашений допускают неоднозначное толкование, существуют проблемы с универсализацией этих международно-правовых инструментов, не до конца отрегулирован вопрос о применении права на самооборону в космосе и т. д.

Важно, что при подготовке проекта ДПРОК его разработчики оттолкнулись от ключевого соглашения в области космоса – Договора 1967 г. Как известно, Договор по космосу 1967 г. запрещает размещать в космическом пространстве любые виды оружия массового уничтожения (ОМУ). Другие виды оружия в Договоре не затрагиваются¹.

Договор 1967 г., несмотря на отсутствие у него положения о верификации, выполняет роль международно-правового барьера для вывода и размещения оружия в космосе. С момента его подписания прошло более 50 лет. В течение 50 лет шло совершенствование космических технологий, а параллельно с ним – совершенствование оружейных технологий. Таким образом, острота проблемы вывода оружия в космос не только не ослабилась, а наоборот возросла. Следовательно, возросла и угроза гонки вооружений в космическом пространстве.

Избежать этого наихудшего сценария возможно только путем выработки и принятия юридически обязывающего документа, содержащего надежные гарантии от вывода оружия в космос, подписантами которого станут все космически значимые державы.

При этом для понимания стоящих задач и нахождения средств для их решения следует четко отличать ту угрозу, которую несет для человечества гонка вооружений в космосе, сопровождающаяся выводом и размещением оружия в космосе, от рисков и опасностей, сопряженных с объективным развитием космической деятельности, подключением к ней новых акторов и влиянием на нее естественных природных явлений. Они отличаются по своим причинам происхождения, т. е. тем факторам, которые способствуют их появлению.

В случае с угрозой гонки вооружений в космическом пространстве таким фактором является намерение или стремление государства (или

¹ Договор о принципах деятельности государств по использованию и исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml

группы государств) получить военное преимущество по отношению к своим потенциальным противникам, занять доминирующее положение в космосе, иметь возможность навязывать свои национальные установки другим государствам как единственную модель поведения в космосе. Иными словами, источник проблемы – политическая воля и политика государства.

В противоположность этому опасности и риски космической деятельности вызваны естественным ходом ее развития, все возрастающей плотностью космического трафика и космических операций, космическим мусором, а также воздействием явлений природного характера – такими, например, как космическая «погода».

Соответственно, различаются и подходы к решению этих проблем. В случае с гонкой вооружений в космическом пространстве, связанной главным образом с размещением оружия в космосе, как представляется, остается возможность принятия превентивных мер для устранения угрозы размещения оружия в космосе и начала гонки вооружений в космическом пространстве.

Во втором случае мы сталкиваемся с уже имеющимися проблемами (космический мусор, плотность трафика, воздействие космической «погоды»). Для ответа на них задействовать превентивный подход невозможно, так как эти проблемы существуют уже не одно десятилетие.

Кроме того, для решения вопроса размещения оружия в космосе и предотвращения космической гонки вооружений традиционно требуются жесткие меры и максимально высокие стандарты обеспечения выполнения государствами своих обязательств по достигнутым договоренностям. Такие стандарты обеспечиваются только посредством выработки юридически обязывающего инструмента.

Что касается устранения рисков и опасностей космической деятельности, не связанных с распространением оружия в космосе, то в этом контексте возможно задействование элементов «мягкого права», включая выработку кодексов поведения, принципов и стандартов ответственного поведения – мер транспарентности и доверия в космосе (МТДК).

МТДК являются неотъемлемой частью работы над ДПРОК. В 2005–2010 гг. по инициативе России и Китая ежегодно принимались резолюции ГА ООН по МТДК. Соавторами за это время выступили 68 государств (в том числе все страны ЕС), 21 государство и Евросоюз представили в ООН свои предложения по МТДК.

В соответствии с резолюцией 65/68 ГА ООН 2010 г. под российским председательством в 2012–2013 гг. работала Группа правительственных экспертов (ГПЭ), состоявшая из представителей 15 государств. ГПЭ обобщила и развила имеющиеся предложения государств по МТДК,

а также выработала рекомендации по их внедрению в международную практику. Консенсусом принят представленный на 68-й сессии ГА ООН итоговый доклад ГПЭ (документ A/68/189)¹.

В развитие итогового доклада ГПЭ в 2014–2017 гг. консенсусом принималась резолюция ГА ООН по МТДК с беспрецедентным первоначальным трехсторонним соавторством «Россия – Китай – США». К 72-й сессии Генеральной ассамблеи, в соответствии с резолюцией по МТДК 70/53, подготовлен доклад Генерального секретаря ООН с сообщениями государств по поводу координации МТДК в системе ООН (документ A/72/65). Однако в ходе 73-й сессии ГА ООН традиционно принимавшаяся консенсусом резолюция (A/RES/73/72) была вынесена на голосование: 180 голосов «за» при 1 воздержавшемся (Палау) и 2 «против» (Израиль и США)². Это свидетельствует о существенной эволюции подходов США – от совместной выработки МТДК до их фактического отрицания, что является серьезным индикатором военно-космических приготовлений и желания доминировать в космосе.

Что касается проблем, связанных с ПГВК, то они относятся к сфере контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения. Соответственно, поиски их решения должны прежде всего осуществляться с помощью того инструментария, который был наработан международным сообществом за последние 50 лет и в рамках тех структур, которые призваны решать подобные вопросы. При всей полезности выработанных МТДК главным и эффективным элементом такого инструментария является юридически обязывающая договоренность, ставящая преграду размещению ударных оружейных систем в космосе.

Именно исходя из понимания этого, Россия еще в 2008 г. на площадке Конференции по разоружению совместно с Китаем внесла проект ДПРОК. В июне 2014 г. Россия и Китай представили на КР обновленный проект ДПРОК, учитывающий высказанные с момента его внесения предложения заинтересованных государств.

Большинство стран выражают поддержку идее заключения многостороннего юридически обязывающего соглашения о запрете вывода оружия в космос, однако начать полноформатное официальное обсуждение этого вопроса на основе проекта ДПРОК не удастся из-за несогласованности программы работы КР.

При этом, понимая, что движение к юридическому запрету весьма не просто, еще в октябре 2004 г. в Первом комитете 59-й сессии ГА

¹ Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=A/68/189>

² Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/73/72>

ООН в качестве первого шага к ДПРОК Россия в одностороннем порядке взяла на себя политическое обязательство не размещать первой оружие в космосе (НПОК). В 2005 г. такое обязательство приняли все остальные государства ОДКБ.

На двусторонних встречах и мероприятиях различного формата (в том числе в рамках КР, Первого комитета ГА ООН, Комиссии ООН по разоружению, БРИКС) Россия предпринимает активные усилия по продвижению инициативы по НПОК. Большинство государств реагирует позитивно, однако на совместные двусторонние или односторонние заявления идут не все — сказывается серьезное давление со стороны. Прежде всего США и их союзников.

К настоящему времени обязательства по НПОК зафиксированы в совместных межгосударственных заявлениях с 18 государствами.

Подводя итоги 10-летней работы по НПОК, и в целях дальнейшей глобализации этой инициативы на 69-й сессии ГА ООН совместно с единомышленниками (страны ОДКБ, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индонезия, Кения, Китай, Куба, Пакистан, Шри-Ланка) Россией инициирована ежегодная резолюция о НПОК.

На 73-й сессии ГА ООН документ (A/RES/73/31) по НПОК набрал 128 голосов, его соавторами выступили 50 стран. Весьма показательным, что «против» выступили 12 государств (Австралия, Великобритания, Венгрия, Грузия, Израиль, Латвия, Литва, Польша, США, Франция, Украина, Эстония)¹.

Политическое обязательство по НПОК, будучи наивысшей формой межгосударственной транспарентности и взаимного доверия, на данный момент является одной из немногих реально работающих мер предотвращения вывода оружия в космос. При этом следует отметить, что к ней неприменимы требования, которые, как правило, предъявляются к международно-правовым инструментам обязывающего характера.

Однако, как представляется, при всей важности НПОК перед лицом растущих практических мероприятий по «вепонизации» космоса этой меры становится недостаточно.

Таким образом, уместно констатировать, что основные усилия на трек безопасности космической деятельности в ее оружейном компоненте в настоящее время проявляются в виде продвижения ДПРОК, НПОК и МТДК в целях сохранения космоса свободным для использования и исследования в мирных целях.

¹ Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/73/31>

ДПРОК как возможная основа для договоренности по ПГВК

Анализ непринятого ГПЭ ООН по ПГВК субстантивного документа с элементами будущего инструмента показывает, что в него было включено значительное число положений, сформулированных на основе российско-китайского проекта ДПРОК¹. Соответственно, напряженные дебаты с набором аргументов «за» и «против» в рамках ГПЭ во многом дублировали ход обсуждений (не переговоров) ДПРОК на площадке КР. При этом они имели более углубленный и экспертный характер.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что проект ДПРОК нужно рассматривать как логическое продолжение Договора по космосу 1967 г., призванное устранить пробел, оставленный его ст. IV, запретившей «выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами ОМУ, устанавливать такое оружие на небесных телах, размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом», однако никак не отрегулировавшей вопрос о вооружениях, отличных от ОМУ².

При этом проект ДПРОК не претендует на то, чтобы решить все проблемы, связанные с предотвращением гонки вооружений. Но он направлен на устранение главной угрозы – вывода оружия или его элементов в космос. Ключевые элементы проекта вполне могли бы быть включены в будущую эвентуальную договоренность по ПГВК.

Прежде всего это вопрос об охвате будущей возможной договоренности по ПГВК. Обязательства подобного документа, а следовательно, и его цель должны быть конкретными. Только таким путем можно внести существенный вклад в решение вопроса о предотвращении гонки вооружений в космосе. Так, в случае проекта ДПРОК ведется речь сугубо о конкретных вещах, в основе договора положены четыре обязательства:

- не размещать любое оружие в космическом пространстве;
- не прибегать к применению силы или угрозы силой в отношении космических объектов;
- не осуществлять в рамках международного сотрудничества космическую деятельность, не соответствующую предмету и целям настоящего договора;

¹ Проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=CD/1985>

² Договор о принципах деятельности государств по использованию и исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml

- не оказывать содействие и не побуждать другие стороны к участию в деятельности, не соответствующей предмету и целям настоящего договора¹.

Цель российско-китайского проекта также определена предельно конкретно в преамбуле — не допустить превращения космоса в новую сферу размещения оружия и арену военного противоборства, тем самым устранив серьезную угрозу международному миру и безопасности, способствовать осуществлению космической деятельности в соответствии с принципами и нормами международного космического права. Можно было бы использовать формулировки преамбулы ДПРОК и в эвентуальном документе по ПГВК.

В случае вооруженного конфликта в космосе он затронет не только противоборствующие стороны, но и всех участников космической деятельности. Тогда, например, проблема космического мусора, которая находится в фокусе внимания западных экспертов, сводящих проблему БКД именно к этому вопросу, перейдет в категорию неразрешимых, поскольку объемы такого мусора будут таковыми, что человечество окажется не в состоянии с ними справиться. Под угрозу будет поставлена как защита всевозможной космической собственности, так и поддержание международного мира, укрепление глобальной безопасности и обеспечение стратегической стабильности в целом.

Данную проблему в проекте ДПРОК предлагается решить за счет реализации двух ключевых принципов, содержащихся в ст. II: введения запрета на размещение в космосе оружия, а также принятия государствами на себя обязательства не применять силу либо угрозу силой в отношении космических объектов. Эти ключевые принципы могли бы стать основой для эвентуальной будущей договоренности по ПГВК.

При определении обязательств, которые следует поставить в центр документа по ПГВК, уместно руководствоваться существующими пробелами в международном космическом праве. Наиболее важный пробел на сегодняшний день — это отсутствие ограничений на вывод в космос обычных вооружений. Поэтому любая договоренность по ПГВК должна включать подобную норму.

Есть и другие пробелы: противоспутниковое оружие наземного базирования, космический мусор, использование против космической инфраструктуры кибер- и лазерного оружия. Из последних достижений — средства пассивного, т. е. некинетического воздействия и т. п.

¹ Проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=CD/1985>

Важно отметить, что космический мусор не является проблемой договоренности в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения. Следует стремиться решать и другие задачи.

Уместно предположить, что в проекте ДПРОК параллельно решается проблема противоспутникового или противоракетного оружия наземного базирования. Эта проблема решается не прямым образом, а созданием условий, при которых становится невыгодным обладать такими системами. Тем не менее, если ДПРОК или инструмент по ПГВК на его основе будет принят международным сообществом, разработка и производство противоспутниковых систем (ПСС) будут дорогостоящими и нецелесообразными. Потеряют смысл и любые работы по тестированию средств поражения космических объектов наземного, воздушного и морского базирования.

В проекте ДПРОК учтены и другие пробелы международного космического права. Например, в обновленной версии документа предложены определения в том числе трех важных терминов: «космический объект», «оружие, размещенное в космическом пространстве», а также «применение силы» или «угроза силой». Данные определения можно было бы использовать и в возможном документе по ПГВК.

Наиболее значимым и, как показали дискуссии на площадке КР и профильной ГПЭ, проблемным является определение «оружие в космическом пространстве». В проекте ДПРОК в качестве такового предлагается рассматривать «любой космический объект или его составную часть, созданные или переоборудованные для уничтожения, повреждения или нарушения нормального функционирования объектов в космическом пространстве, на поверхности Земли или в ее воздушном пространстве, а также для уничтожения человека, компонентов биосферы, важных для существования человека, или для причинения им ущерба, и чье действие основано на любых физических принципах»¹.

Как представляется, данное определение является весьма удачным, и его можно было бы взять на вооружение при подготовке будущей договоренности по ПГВК. Его достоинство заключается в том, что в нем к категории оружия относятся не все устройства, а лишь те, что «созданы или переоборудованы» для выполнения перечисленных в ст. I задач. Таким образом, определение дано «в рост», т. е. с учетом уже существующих новейших и возможных новых перспективных разработок, но «затачиваемых» для целей ударного поражения. При этом,

¹ Проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=CD/1985>

по примеру ДПРОК, регулирование использования в космическом пространстве устройств, которые не являются по своим базовым характеристикам оружием, в будущей договоренности по ПГВК можно было бы опять же обеспечить за счет принципа неприменения силы или угрозы силой в отношении космических объектов.

Чтобы называться оружием, устройство должно быть специально создано или переоборудовано для выполнения соответствующих задач. Такому устройству должны быть приданы соответствующие характеристики. Иные устройства, которые часто называются в дискуссиях как устройства или системы «двойного назначения» и в условиях конфликта могут использоваться в качестве возможного оружия, вплоть до космического аппарата мирного целевого назначения, в целях договоренности, не могут быть отнесены к категории оружия, поскольку они специально не созданы и не переоборудованы для этих задач и им не приданы соответствующие характеристики.

Уместно отдельно подчеркнуть, что определение «оружие в космическом пространстве» играет важную роль в проекте ДПРОК, да собственно, в любом проекте по ПГВК оно не только способствует более четкому пониманию предмета договора, но также является неотъемлемой частью ключевого обязательства документа — не размещать оружие в космосе.

Важно сделать оговорку, что в принципиальном плане определение «оружие в космосе» не содержится в Договоре о космосе 1967 г., который в ст. IV имеет положения относительно оружия, не относящегося к ОМУ. Однако оно было бы крайне нужным для того, чтобы отличать оружейные системы от систем «двойного назначения», особенно в условиях новейших тенденций — все более тесного переплетения функций и задач различного типа КА¹.

Наконец, определение «использование силы» или «угрозы силой» в отношении космических объектов. Оно является частью соответствующего обязательства, поэтому также играет важную роль. Наиболее значимым его моментом является то, что в качестве одного из критериев применения силы или угрозы силой было предложено использовать именно преднамеренность действий, направленных на причинение ущерба космическим объектам. Поскольку в противном случае практически любое действие, вследствие которого космическому объекту причинен ущерб, расценивалось бы как нарушение ДПРОК и давало

¹ Договор о принципах деятельности государств по использованию и исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml

бы повод потерпевшему государству беспрепятственно принять ответные меры. Такой критерий особенно важен и в свете того, что в некоторых национальных доктринах просматриваются концептуальные установки на немедленные ответные, даже превентивные действия в случае любой провокации или даже предполагаемых враждебных действий со стороны других государств, что само по себе противоречит нормам международного права.

Принцип неприменения силы или угрозы силой является давно устоявшимся базовым положением международного права. Он закреплен в параграфе 4 ст. 2 Устава ООН. Кроме того, в ст. III Договора о космосе 1967 г. предусматривается, что вся деятельность в космическом пространстве должна осуществляться в соответствии с нормами международного права, включая Устав ООН, что автоматически означает и соблюдение принципа неприменения силы или угрозы силой¹.

Однако целесообразно конкретизировать концепцию применения силы или угрозы силой в отношении космоса для целей будущего Договора по ПГВК.

Показательно, что в последней версии ДПРОК в определении на этот счет сделана оговорка, что действия по снятию с орбиты неуправляемых и представляющих опасность объектов, например спутников в рамках соглашения, не будут подпадать под применение силы. Однако принципиально важно, что в перспективе такие действия должны быть оговорены согласием стороны, под чьей юрисдикцией находится космический объект.

Следует исходить из того, что применение концепции использования двойных технологий (в частности, применения технологий по борьбе с «космическим мусором») должно осуществляться на согласованной в многостороннем порядке правовой, технологической и даже политической основе. Принятые консенсусом решения по правовым, технологическим и политическим аспектам позволили бы избежать применения таких систем двойного назначения в целях, для которых они не были предназначены, а также их бесконтрольное использование.

Уместно также обратить внимание на то, что разработчики отказались от включения в последнюю версию ДПРОК определения космического пространства.

Связано это, очевидно, с тем, что данный вопрос находится на рассмотрении Комитета ООН по космосу, в частности его Юридического

¹ Устав ООН // Организация Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter>

подкомитета, уже несколько десятилетий, и консенсус по нему пока не просматривается (документ ООН АС.105/С.2/Л.306 от 9 марта 2018 г.)¹.

Было бы желательно, чтобы будущая договоренность по ПГВК сохранила широкий набор определений. Однако в конечном итоге все будет зависеть от сферы охвата документа. Сам документ мог бы быть предельно компактным, при котором понятийный аппарат сводился бы к нескольким ключевым определениям.

Важно также стремиться к тому, чтобы соблюдение предлагаемых по договору обязательств можно было проконтролировать. Так, в случае проекта ДПРОК запрет на размещение оружия в космическом пространстве, применение силы или угрозы силой поддается проверке. В то же время разработчики ДПРОК отказались от включения в проект запрета на исследования, разработки, производство и наземное хранение оружия космического базирования по весьма веской причине: по объективным обстоятельствам контроль за такими обязательствами вряд ли практически реализуем. В связи с этим отсутствует запрет и на ПСО наземного базирования.

Верификация является важным аспектом возможной будущей договоренности по ПГВК. Она, безусловно, важна для проверки обязательства, которое было поставлено в центр проекта ДПРОК, – запрета на размещение оружия в космосе. При этом зависит от сферы охвата документа.

Отсутствие прописанного механизма верификации, а также регулирующий в отношении ПСО наземного базирования, в проекте ДПРОК, включая его обновленную версию, явилось одним из ключевых элементов его критики со стороны США и ряда их ближайших союзников как на площадке КР, так и в ходе работы ГПЭ. Трудно представить, что американцы с учетом вышеописанных приготовлений были бы в реальности заинтересованы в этих положениях. Так что, скорее, речь идет о дипломатическом маневрировании, ставящем «дымовую завесу» их истинным намерениям.

При рассмотрении вопроса о целесообразности разработки эффективного контрольного механизма любого договора по ПГВК необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- в политическом плане проверка связана с проблемой защиты перспективных технологий и закрытой информацией военного характера, а технологию дистанционного наблюдения с помощью спутников на данный момент освоили всего лишь несколько государств. Трудно представить, что они будут готовы поде-

¹ Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=/AC.105/C.2/L.306>

литься своими национальными средствами контроля с другими государствами, а те смогут ими воспользоваться;

- значительные финансовые издержки, сопряженные с реализацией таких проектов.

Следует также учитывать, что положения о верификации включены далеко не во все договоры по контролю над вооружениями. Более того, многие из них работают без контрольного механизма. Это относится и к Договору о космосе 1967 г., Конвенции о «негуманном» оружии, Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия, Соглашению о Луне 1979 г., Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и т. д.

Несмотря на отсутствие отдельного полноценного верификационного механизма, проект ДПРОК тем не менее содержит положения, имеющие отношение к верификации. Так, ст. VII ДПРОК предусмотрен механизм консультаций, который может быть задействован в случае подозрений на нарушения договора¹.

Содействовать контролю за исполнением обязательств вполне могут и отдельные согласованные МТДК. После апробации они способны стать неотъемлемыми элементами верификационного механизма договоренности. Так, в качестве подобных мер можно использовать некоторые из МТДК, рекомендованные в итоговом докладе профильной Группы правительственных экспертов ООН, – обмен информацией о принципах и целях государственной политики в космической сфере, обмен информацией об орбитальных параметрах космических объектов и возможных совпадениях орбит, а также уведомления о планируемых маневрах, о космических запусках аппаратов, визиты специалистов на стартовые площадки и т. д.² Кроме того, большим потенциалом на этом направлении обладает уже упомянутая инициатива России – политическое обязательство о неразмещении первыми оружия в космосе (НПОК).

Следует также исходить из того, что до выработки верификационного механизма значимой гарантией выполнения обязательств может служить принцип, на протяжении полувека успешно обеспечивающий действие Договора о космосе 1967 г., а именно: кажущаяся выгода от

¹ Проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/document/ods.asp?m=CD/1985>

² Договор о принципах деятельности государств по использованию и исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml

нарушения запретительного режима договора или выхода из него, а также негативные политические последствия такого шага будут несоизмеримы в сравнении с дивидендами от последовательного выполнения такого режима.

Наконец, для целей договоренности по верификации эвентуального договора по ПГВК вполне можно было бы использовать опыт других международных документов. В частности, весьма любопытное положение о верификации содержит Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия или других видов ОМУ 1970 г. (Договор по морскому дну). Его ст. III закрепляет за государствами-участниками соглашения право вести наблюдение за исполнением соответствующих обязательств, при понимании, что подобное наблюдение не будет мешать данной деятельности. Предусмотрен механизм консультаций между государством, имеющим сомнения относительно исполнения Договора другим участником, и государством, несущим ответственность за деятельность, вызывающую эти сомнения. Если эти сомнения не устранены, то государство может уведомить о своей озабоченности другие страны¹.

Кроме того, элементы верификационного механизма содержатся в Договоре между США и СССР об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г., прекратившим свое существование после выхода из него США. В частности, его ст. XII подтверждала право государств использовать «имеющиеся в их распоряжении национальные технические средства контроля таким образом, чтобы это соответствовало общепризнанным принципам международного права». Участники договора обязывались «не чинить помех национальным техническим средствам контроля другой Стороны», а также «не применять преднамеренные меры маскировки, затрудняющие осуществление такого контроля»². В любом случае отсутствие детально прописанного механизма не должно быть непреодолимым препятствием на пути заключения договора по ПГВК.

В случае с ДПРОК российские представители неоднократно подчеркивали, что вернуться к детальному рассмотрению этого вопроса можно было бы на этапе после принятия инструмента, в обстановке запрета на вывод оружия в космос. В качестве одной из форм предлагался отдельный протокол на эту тему.

¹ Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/seabed/pdf/

² Договор между США и СССР об ограничении систем противоракетной обороны // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/

Заключение

Мы являемся свидетелями новой стратегической реальности – форсированного создания потенциала для развертывания качественной гонки вооружений в космическом пространстве. Эта реальность способна в корне изменить как подходы к стратегическому сдерживанию, так и саму природу стратегической стабильности.

Вырабатывать пути и формы долговременной устойчивости космической деятельности во всех ее проявлениях, говорить о ее безопасности в условиях военных приготовлений по выводу ударного оружия в космос становится лишенным смысла. Реальным условием сохранения БКД является выработка и принятие международно-правовой договоренности по ПГВК, которую вряд ли можно полноценно заменить выработкой неких «правил поведения» в космосе.

Насущная потребность в ПГВК – не лозунг, а суровая реальность. Время стремительно уходит. Важно не упустить все еще имеющуюся возможность.

Е. Н. Пашенцев

Искусственный интеллект: новые угрозы для международной информационно-психологической безопасности и пути их нейтрализации

Введение

За два последних года очевидный успех в развитии искусственного интеллекта (ИИ) позволил выйти на новый уровень как в моделировании развития человеческой цивилизации на основе новых технологий, так и в анализе собственно угроз международной информационно-психологической безопасности (МИПБ). Впервые к проблематике социальной роли искусственного интеллекта автор обращался в своих ранних публикациях начала 1990-х гг., но тогда исследования не получили своего развития по причине незрелости предпосылок для прогресса в этой области технических наук. Очевидные успехи последних лет как в теории, так и в практике развития ИИ позволили вновь вернуться к отложенной на время теме. Отражением этого послужил ряд исследований, выполненных на основе участия автора в грантовом проекте Санкт-Петербургского университета¹. В последние два года удалось рассмотреть общие проблемы развития отрасли ИИ и ее

¹ Инновационные методологии обеспечения информационной безопасности (ID 26520757 Санкт-Петербургского государственного университета (02.07.2018 – 31.12.2020)).

перспективы в России и за рубежом, неоднозначное влияние ИИ на развитие человечества. Появившиеся источники позволили выделить пять сценариев будущего развития общества, дать им характеристику, рассмотреть вопрос социальных последствий возможного создания сильного ИИ¹, а также определить некоторые аспекты безопасности принимаемых в этой сфере решений, выделить особенности информационно-психологического воздействия на социум с опорой на ИИ в рамках неустойчивых динамических социальных равновесий (НДСР) (авторская концепция НДСР изложена прежде всего на международной конференции по киберпротивоборству и безопасности в ЮАР в 2019 г.²). Системный подход к развитию ИИ позволил добиться определенных научных и практических результатов в исследовании проблемы злонамеренного использования искусственного интеллекта (ЗИИИ) с точки зрения угроз МИПБ — обосновать понятийный аппарат МИПБ и ЗИИИ, выделить как общие параметры угроз ЗИИИ в информационно-психологической сфере³, так и рассмотреть некоторые частные аспекты этой проблемы: появление прогностического оружия на основе ИИ⁴, противостояние нелегальной иммиграции с опорой на ИИ⁵, возможные новые угрозы со стороны террористов

¹ *Pashentsev E., Vlaeminck E. (eds.) Strategic Communication in EU-Russia Relations: Tensions, Challenges and Opportunities. Moscow: ICSPSC, 2018; Pashentsev E. (ed.) Strategic Communication in EU-Russia Relations: Tensions, Challenges and Opportunities. London: Palgrave Macmillan, 2020 // URL: <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030272524> (accessed: 14.09.2019).*

² *Pashentsev E. Destabilization of Unstable Dynamic Social Equilibriums through High-Tech Strategic Psychological Warfare // Proceedings of the 14th International Conference on Cyber Warfare and Security. Stellenbosch University, South Africa. February 28 – March 1, 2019. Reading, UK: Academic Conferences and Publishing International Limited, 2019. P. 322–328 et al.*

³ *Bazarkina D., Pashentsev E. Artificial Intelligence and New Threats to International Psychological Security // Russia in Global Affairs. 2019. No. 1. P. 147–170. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Artificial-Intelligence-and-New-Threats-to-International-Psychological-Security-19993> (accessed: 14.09.2019); Pashentsev E. Malicious Use of Artificial Intelligence: Challenging International Psychological Security // European Conference on the Impact of AI and Robotics. EM-Normandie Business School, Oxford. October 31 – November 1, 2019. Conference Proceedings. UK. Reading, UK: Academic Conferences and Publishing International Limited, 2019; Artificial Intelligence in the Context of Psychological Security: Theoretical and Practical Implications / A. N. Averkin, D. Yu. Bazarkina, K. A. Pantserev [et al.] // 11th Conference of the European Society for Fuzzy Logic and Technology (EUSFLAT 2019). Atlantis Studies in Uncertainty Modelling. 2019. Vol. 1. P. 101–107.*

⁴ *Пащенко Е. Н. Прогностическое оружие и борьба с терроризмом // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. 2016. № 2. С. 9–6.*

⁵ *Pashentsev E. How to Counteract Illegal Mediterranean Migrant Arrivals (IMMA) through Strategic Communication Using AI – A Research and Consultancy Project // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов. М.: Институт Европы РАН; ИЛМП.*

с использованием возможностей ИИ и методы их нейтрализации на основе современных и перспективных технологий¹.

В анализе современной международной обстановки в большинстве исследований акцент делается на экономических, геополитических переменных без достаточной увязки растущего воздействия качественных изменений в технологиях на динамику и характер международных процессов, включая и сферу международной информационно-психологической безопасности. Один из красноречивых признаков такой недооценки — практически полное отсутствие в отечественной и зарубежной литературе анализа возможных рисков развития искусственного интеллекта для национальной и международной информационно-психологической безопасности. Между тем для России отсутствие такого анализа недопустимо, по крайней мере, по ряду причин.

Во-первых, саморазвитие ИИ, его совершенствование, проникновение в различные сферы жизни ИИ делает его одним из ключевых условий дальнейшего прогресса нашей страны. 30 мая 2019 г. В. В. Путин провел совещание по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта. В ходе этого совещания президент подчеркнул: «Уже говорил и хочу еще раз повторить: если кто-то сможет обеспечить монополию в сфере искусственного интеллекта — ну, последствия нам всем понятны, — тот станет властелином мира. Неслучайно многие развитые страны мира уже приняли свои планы действий по развитию таких технологий. И мы, конечно, должны обеспечить технологический суверенитет в сфере искусственного интеллекта. Это важнейшее условие состоятельности нашего бизнеса и экономики, качества жизни граждан России, безопасности, в конце концов, и обороноспособности государства»². ИИ, получив свое развитие в России, помимо очевидных благ, принесет и новые риски, в том числе и в сфере информационно-психологической безопасности. Следовательно, эти риски нужно заблаговременно учитывать. Они связаны не только с технологиями ближайшего будущего, но и настоящего.

Во-вторых, существует поле для анализа первой международной практики ЗИИИ в информационно-психологической области. Ждать, когда последствия ЗИИИ приобретут глобальный характер и станут

C. 50–57. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/ilmp5.pdf?fbclid=IwAR20Oic3w4m9Gg01nnuDg4uFE54a6gIbN2BQhFsoS185np21amuDQIlfj2s>

¹ *Pashentsev E.* Sophisticated Technologies in Counteraction to Terrorism in Datafied Society (From Big Data to Artificial Intelligence) // *Flanagan R. (ed.) Understanding the War on Terror: Perspectives, Challenges and Issues.* New York: Nova Science Publishers, 2019. P. 99–136.

² Совещание по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта // Президент России. 2019. 30 мая. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60630>

первостепенной угрозой национальной безопасности России, недопустимо.

В-третьих, международная обстановка по многим параметрам продолжает ухудшаться. Главным образом это связано не с нахождением конкретных политиков у власти, а с остротой проблем при переходе к качественно новому этапу развития человечества, что сопровождается ростом экономических проблем, социально-политической напряженности, острой геополитической конкуренцией. Представляется весьма вероятным использование ИИ для дестабилизации неугодных правительств и целых стран, как Вашингтон уже давно делает, применяя традиционные средства для достижения своих целей.

Возможности искусственного интеллекта и машинного обучения растут с беспрецедентной скоростью. Эти технологии имеют много областей общественно-полезного применения: от машинного перевода до медицинской диагностики. Неизмеримо больше возможностей такого применения принесут ближайшие годы и десятилетия. Объемы капиталовложений в сфере ИИ в ближайшие два десятилетия могут составить триллионы долларов. Так, согласно докладу компании PricewaterhouseCoopers Middle East (PwC), обнародованному в Дубае в 2018 г., на Всемирном правительственном саммите (World Government Summit), экономический прирост в мире до 2030 г. будет обеспечен на 14% за счет использования ИИ, что эквивалентно 15,7 трлн долл. В наибольшей мере возможностями ИИ для ускорения своего роста, согласно PwC, сможет воспользоваться Китай (до 26% роста экономики страны)³.

Рынок искусственного интеллекта составил более 4 млрд долл. в 2016 г. и, как ожидается, достигнет 169 млрд долл. к 2025 г.⁴ Китай опубликовал свой «План развития искусственного интеллекта следующего поколения», который нацеливает страну стать мировым лидером в области искусственного интеллекта с индустрией ИИ стоимостью почти 150 млрд долл. США⁵. США и Китай являются лидерами по общему долевному финансированию стартапов ИИ (вместе на них приходится не менее 70% всего объема финансирования).

Исследователи в разных странах и ведущих международных организациях уделяют большое внимание положительным аспектам ис-

³ Rao A. S., Verweij G. Sizing the Prize. What's the Real Value of AI for your Business and how can you Capitalize? New York: PwC, 2018. P. 3.

⁴ Artificial Intelligence (AI) Market Overview // URL: <https://www.alliedmarketresearch.com/artificial-intelligence-market> (accessed: 14.09.2019).

⁵ A Next Generation Artificial Intelligence Development Plan // China Copyright and Media. 2017. August 1. URL: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2017/07/20/a-next-generation-artificial-intelligence-development-plan/> (accessed: 14.09.2019).

пользования ИИ. Гораздо меньше исследованы сферы и способы злонамеренного использования искусственного интеллекта, на которые, однако, стоит обратить особое внимание в силу возможных глобальных катастрофических последствий подобного использования¹. Особое значение приобретает такое использование в целенаправленной информационно-психологической дестабилизации политических систем, что выдвигает и новые требования по обеспечению международной безопасности с учетом национальных интересов России.

Рассмотрение темы настоящего исследования следует начать с целостного осмысления ИИ как источника не только возможных благ, но и ряда негативных аспектов, которые, если они получают свое развитие, могут привести к кризису и гибели человеческой цивилизации. Сами риски подобного сценария, озвученные по многим каналам, от экспертных оценок известных исследователей, высказываний политиков и представителей делового мира до зачастую сенсационных прогнозов журналистов, тревожных картин будущего в многочисленных произведениях киноискусства, создают крайне неоднозначный информационно-психологический фон для развития ИИ. Это естественно для многих выдающихся открытий человечества: мирный атом и атом термоядерной катастрофы, лекарства, которые лечат, и создание бактериологического оружия и др. В таких случаях необходимо считаться с объективными рисками «великого нового» и неадекватным восприятием этих рисков обществом, специалистами, правящими кругами. Надо также принять во внимание целевые кампании по дезориентации общественного мнения по вопросам развития ИИ, особенно в ходе стратегического информационно-психологического противоборства (СИПП), включая и ЗИИИ в ходе такого противоборства.

Искусственный интеллект и роботизация: социальные последствия и их восприятие общественным сознанием

Быстрое развитие и внедрение ИИ в общественную жизнь чревато серьезными проблемами, которые необходимо учитывать в стратегическом планировании и многих управленческих решениях тактического порядка.

Согласно многим новейшим отчетам, таким как отчеты ООН, Всемирного экономического форума, Банка Америки, Мерилла Линча,

¹ См., например: *Goodman M. Future Crimes: Inside the Digital Underground and the Battle for our Connected World.* London: Transworld Digital, 2015; *Artificial Intelligence and International Affairs: Disruption Anticipated.* Chatham House Report. The Royal Institute of International Affairs. London: Chatham House, 2018; *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation.* London: Chatham House, 2018 etc.

Всемирного института Маккинзи, Оксфордского университета и др.¹, 30% и более рабочих мест исчезнут в ближайшие два-три десятилетия в результате процессов роботизации производства, финансов, услуг и управления, включая высокооплачиваемые должности. В 2016 г. Всемирный банк опубликовал доклад, в котором говорится, что в ближайшие десятилетия более 65% рабочих мест в развивающихся странах будут поставлены под угрозу ускоряющимся развитием технологий².

Это очень тревожно. Страх, что роботы отнимут у людей все рабочие места, вписывается в классический сценарий. Почти 500 лет назад королева Елизавета I сослалась на беспокойство по этому поводу, когда отказала английскому изобретателю У. Ли в патенте на изобретение вязальной машины. «Я слишком забочусь о бедных женщинах и незащищенных молодых девицах, которые зарабатывают свой хлеб вязанием, чтобы поддерживать изобретение, которое приведет их к голоду, лишив работы»³, — сказала она Ли, согласно одному из источников. Отсутствие патента, в конечном счете, не помешало различным предприятиям ввести машину в эксплуатацию. Двести лет спустя изобретение Ли, по-прежнему обвиняемое в «убийстве рабочих мест», оказалось среди машин, уничтоженных луддитами в Великобритании⁴. Более чем 200 лет спустя, несмотря на то, что компьютеры заменили вязальные машины в качестве угрозы для рабочих мест, страх перед влиянием технологий на занятость остается прежним.

Результатом автоматизации работ может стать увеличение их числа. Хотя королева Елизавета боялась за рабочие места, когда отказала

¹ World Development Report 2016. Digital Dividends. Overview. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2016; Creative Disruption. Bank of America. Merrill Lynch, 2015; Technology at Work v2.0. The Future is not what it Used to be. Oxford: Global Perspectives and Solutions, 2016; A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity. January 2017 Executive Summary. McKinsey Global Institute, 2017 // McKinsey & Company. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Executive-summary.ashx> ; Robots and Industrialization in Developing Countries. United Nations Conference on Trade and Development Policy Brief. 2016. No. 50; Frey B. C., Osborne A. The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? // Technological Forecasting and Social Change. 2017. Vol. 114. P. 254–280; The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. Ejective Summary. Geneva: World Economic Forum, 2016; Pol E., James R. Robot Induced Technological Unemployment: Towards a Youth-Focused Coping Strategy // Psychosociological Issues in Human Resource Management. 2017. No. 5 (2). P. 169–186, etc.

² World Development Report 2016. Digital Dividends. Overview. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2016. P. 23.

³ The Optimist's Guide to the Robot Apocalypse // Quartz. URL: <http://qz.com/904285/the-optimists-guide-to-the-robot-apocalypse/>

⁴ Ibid.

Ли в патенте, новая технология ткачества в конечном итоге только увеличила их количество. К концу XIX в. ткачей на фабриках было в четыре раза больше, чем в 1830 г.¹ Таким образом, мы видим прогресс в действии: некоторые рабочие места исчезли, и на их месте появились новые. Но впервые в истории мы находимся на пути к полному (но далеко не одномоментному) вымиранию нетворческой деятельности. Однако система образования далека от того, чтобы обеспечить массовую подготовку специалистов по развитию инновационных технологий. В связи с этим возникает ряд важных вопросов. Будет ли возможно обеспечить подобную подготовку? Все ли одинаково одарены способностями к такому виду деятельности? Подавляющее большинство видов деятельности даже «белых воротничков» никоим образом не связано с инновациями.

Банк Англии предупредил, что до 15 млн рабочих мест в Великобритании (почти половина всех рабочих мест в стране) находятся под угрозой исчезновения в эпоху роботов, когда все более сложные машины будут выполнять работу, которая ранее была в исключительной компетенции людей. Э. Холдейн, главный экономист банка, добавил, что, если эти прогнозы будут реализованы, как бы футуристично это ни звучало, модель рынка труда последних трех столетий изменится с невероятной скоростью. «Если вариант повышения квалификации больше не доступен, то это увеличивает риск массовой безработицы или неполной занятости. Надбавка к заработной плате для тех, кто занимает должности, требующие высокой квалификации, может взлететь, увеличив разницу в заработной плате еще больше»².

В 2017 г. Резолюция парламента ЕС по роботизации³ представила обществу некоторую информацию о преимуществах и рисках внедрения этого процесса:

«...важно иметь в виду, что развитие робототехники может привести к высокой концентрации богатства и влияния в руках узкого круга лиц; ...развитие робототехники и искусственного интеллекта, безусловно, повлияет на ландшафт рабочего пространства, что может создать новые проблемы ответственности и устранить другие... существует

¹ Ibid.

² Robots Threaten 15m UK Jobs, Says Bank of England's Chief Economist // The Guardian. 2015. November 11. URL: www.theguardian.com/business/2015/nov/12/robots-threaten-low-paid-jobs-says-bank-of-england-chief-economist

³ European Parliament Resolution of 16 February 2017 with Recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)) // European Parliament. Texts Adopted. 2017. February 16. URL: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0051+0+DOC+XML+V0//EN#BKMD-13

вероятность того, что в долгосрочной перспективе искусственный интеллект может превзойти интеллектуальный потенциал человека¹;

...при проведении оценки воздействия будущего законодательства надо изучить, проанализировать и рассмотреть последствия всех возможных правовых решений, таких как... создание конкретного правового статуса для роботов в долгосрочной перспективе, так что, по крайней мере, самые сложные автономные роботы могут быть определены как имеющие статус электронных лиц, ответственных за обеспечение любого ущерба, который они могут причинить, и, возможно, применение статуса электронной личности в случаях, когда роботы принимают автономные решения или иным образом взаимодействуют с третьими лицами независимо...»².

В феврале 2017 г. парламент ЕС призвал к принятию общего европейского законодательства, регулирующего рост производства роботов и их использование, хотя парламентарии отказались вводить социальный налог для владельцев роботов. Общий объем продаж промышленных роботов составил 46 млрд долл., увеличившись на 15% в год. Россия, к сожалению, вряд ли серьезно вовлечена в этот процесс, внедряя всего несколько сотен промышленных роботов ежегодно. По словам Е. Поправко, генерального директора Pride-Automatics, интегратора автоматизированных решений, такая статистика может прогнозировать только то, что «...через несколько лет в России останется два вида предприятий: те, которые внедрили автоматизированные системы, и те, которых больше не существует»³. Низкая производительность труда на нероботизированных заводах будет продолжать снижать и без того слабую конкурентоспособность большинства российских промышленных предприятий.

Китай прочно занял место мирового лидера в области робототехники, хотя пять лет назад в стране не было собственного производства про-

¹ Рэй Курцвейл, технический директор Google, является известным футурологом с длинным послужным списком сбывшихся прогнозов. Точность его 147 прогнозов с 1990-х гг., как утверждает сам Курцвейл, составляет 86%. Как предсказал Курцвейл, в 2029 г. ИИ пройдет тест Тьюринга и, следовательно, достигнет человеческого уровня интеллекта. Он установил дату 2045 г. для достижения точки «сингулярности», когда мы умножим наш эффективный интеллект в миллиард раз путем слияния с ИИ. См.: Kurzweil Claims that the Singularity Will Happen by 2045 // Futurism. 2017. October 5. URL: <http://futurism.com/kurzweil-claims-that-the-singularity-will-happen-by-2045/>

² European Parliament Resolution of 16 February 2017 with Recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)) // European Parliament. Texts Adopted. 2017. February 16. URL: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0051+0+DOC+XML+V0//EN#BKMD-13

³ Промышленная роботизация в России // Robogeek.ru. 2016. 27 сент. URL: www.robogeek.ru/intervyu/promyshlennaya-robotizatsiya-v-rossii (дата обращения: 14.09.2019).

мышленных роботов. Оно появилось в 2013 г., и к концу 2014 г. Китай стал мировым лидером по продажам роботов — 57 тыс. штук были куплены китайскими потребителями. В 2015 г. продажи промышленных роботов выросли в Китае до 68 тыс. единиц, в то время как в Японии, которая занимает второе место, эти цифры составили соответственно 29,3 и 35 тыс. единиц. При этом около 30% продаж в Китае составляют роботы собственного производства. В России только 550 роботов было продано в 2015 г. и только 316 штук в 2016 г.¹ В 2015 г. в Южной Корее на 10 тыс. рабочих приходился 531 робот, в то время как в России только один. Заметим, что в 1984 г. Советский Союз занимал второе место в мире (после Японии) по производству и разработке промышленных роботов. Каждый четвертый промышленный робот в СССР производился в Москве.

Производство роботов в мире сегодня узкоспециализировано: промышленные роботы, роботы контроля движения, сервисная робототехника, роботы-промоутеры, домашние роботы и др. При этом каждая из этих групп имеет свою дифференциацию. Например, в категории промышленных роботов выделяют: мобильных роботов, SCARA-роботов, декартовых и порталных роботов, шарнирных роботов, коллаборативных роботов и другие разновидности. Особое направление — военная робототехника. Во многом Россия добилась серьезных успехов и даже занимает лидирующие позиции в определенных нишах (по некоторым оценкам, Россия на пять лет опережает ведущие военные державы в создании тактических боевых роботов — весом от 5 до 30 тонн)², но в других областях робототехники отставание очевидно.

С другой стороны, некоторые прогнозы создают очень пессимистичный образ будущего, связанный с ростом безработицы из-за роботизации. Согласно проведенному Superjob.ru исследованию, касающемуся России, с 2018 г. количество вакансий для низкоквалифицированных работников ежегодно будет сокращаться на 5%. Реальный уровень безработицы вырастет на ту же величину. Так, с учетом современных тенденций, общий уровень безработицы в России к 2022 г. может повыситься в несколько раз и составить до 20–25% населения. При этом спрос на высококвалифицированных специалистов будет только расти. Сохранять занятость населения существующими методами государственной поддержки станет невозможно³.

¹ Россия установила антирекорд роботизации // Хайтек. URL: <http://hightech.fm/2017/04/11/robosector>

² Разработчик назвал Россию лидером в создании боевых роботов // Военное обозрение. 2017. 29 нояб. URL: <http://topwar.ru/130757-razrabotchik-nazval-rossiyu-liderom-v-sozdanii-boevyh-robotov.html>

³ Рынок труда: итоги 2016, прогнозы 2017 // Superjob.ru. 16 дек. URL: www.superjob.ru/research/articles/112068/rynok-truda/

Вряд ли можно согласиться с подобными прогнозами, поскольку для их реализации надо поднять за несколько лет продажу роботов в России в тысячи раз, что вряд ли представляется возможным. Надо принимать во внимание, что предсказательная аналитика может выполнять функцию прогностического оружия, т. е. использоваться с целью посеять панику, неуверенность в обществе¹. Однако и самоуспокоение в сфере развития ИИ и робототехники недопустимо. Не за пять лет, но за несколько десятилетий могут проявиться негативные аспекты роботизации, если общество не совершит качественный скачок в своем развитии и прежде всего в развитии творческих способностей человека и эффективности своей самоорганизации при опоре на перспективные технологии.

В октябре 2017 г. 28 лидеров стран – членов ЕС договорились на своем саммите, что в начале 2018 г. должен быть разработан «Европейский подход к искусственному интеллекту»². Упоминание об этом в выводах саммита стало признаком того, что политики ценят ИИ как средство поддержания конкурентного преимущества.

Россия должна внимательно изучить опыт разных стран в создании искусственного интеллекта и развитии роботизированного производства, а также обратить внимание на социальный аспект этого процесса. В противном случае стремление к научно-техническому прогрессу может привести к дезинтеграции общества. С повышением уровня жизненных стандартов и сопутствующей безработицей увеличение свободного времени, характерное для Испании, Греции и ряда других стран Южной Европы, где уровень безработицы среди молодежи уже близок к 50%, указывает на признаки частого асоциального поведения, апатии, наркомании, алкоголизма и преступности. Роботизация только усугубит эти тенденции, если людям не удастся развить свои творческие способности.

Не только возможная системная безработица, но и возможность утраты полного (в достаточно далеком будущем) и частичного (в настоящем и ближайшем будущем) контроля за искусственным интеллектом также волнует людей. Однако большая часть опасений связана с реальной угрозой, исходящей не от ИИ как такового, а от злонамеренного использования искусственного интеллекта (ЗИИИ). И эта

¹ См. подробнее: *Пашенцев Е. Н.* Прогностическое оружие и борьба с терроризмом // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. 2016. № 2. С. 9–13; *Он же.* Стратегическая коммуникация и прогностическое оружие // Трансформация международных отношений в XXI веке /отв. ред. М. В. Грановская, О. А. Тимакова. М.: Дипломатическая академия МИД России, 2017. С. 255–262.

² EU Unsure how to ‘Make Most’ of AI // EU Observer. 2017. October 25. URL: <http://euobserver.com/science/139638>

тревога вполне обоснована, ибо за быстро растущим внедрением ИИ в общественную жизнь, ростом возможностей ИИ, а также увеличением практики и возможностей ЗИИИ не поспевает ни правовое регулирование в отдельных странах, ни система международного права, ни возможности реального контроля за недопущением ЗИИИ. Поле для ЗИИИ здесь широкое – неоправданное применение дронов, угрозы кибератак на элементы инфраструктуры, манипуляции с криптовалютами, использование ботов в кампаниях по подрыву репутации отдельных личностей, организаций и отдельных стран и многое другое. Отнюдь не случайно многие аналитические исследования, доклады о восприятии ИИ обществом свидетельствуют о высоком уровне обеспокоенности населения последствиями внедрения ИИ в общественную жизнь¹.

Таким образом, если объективные и субъективные негативные факторы и последствия развития ИИ составляют первый уровень угроз МИПБ, то ЗИИИ составляет второй уровень таких угроз. Средствами и методами информационно-психологического противоборства (хотя и не только) можно поднять выше или опустить ниже адекватного уровня восприятия вышеназванных угроз. Более того, применение искусственного интеллекта в информационно-психологическом противоборстве (ИПП) позволяет уже сегодня и позволит в гораздо большей мере в будущем сделать явные и скрытые кампании информационно-психологического воздействия более эффективными и опасными. Поэтому ЗИИИ, нацеленные прежде всего на нанесение ущерба в информационно-психологической сфере, заслуживают самостоятельного и самого пристального внимания, представляя особый третий уровень угроз МИПБ. Первые два уровня в разной мере влияют на сознание и поведение человека, воздействие на третьем уровне может на определенном этапе развития обеспечить краткосрочный или долгосрочный контроль эгоистических групп влияния над общественным сознанием.

Потенциальная опасность такого контроля не в том, что он отсутствовал или отсутствует в разных странах на основе примитивных, но часто эффективных схем пропаганды, а в его возможной прочности,

¹ AI Today, AI Tomorrow: Awareness, Acceptance and Anticipation of AI – A Global Consumer Perspective. ARM, 2017; *Fastand E., Horvitz E.* Long-Term Trends in the Public Perception of Artificial Intelligence // ArXiv of Cornell University. 2016. December 2. URL: <https://arxiv.org/pdf/1609.04904.pdf>; 2019 Artificial Intelligence Survey // Edelman. 2019. March 11. URL: <https://www.edelman.com/research/2019-artificial-intelligence-survey>; Artificial Intelligence: Public Perception, Attitude and Trust. London: Bristows, 2018. URL: <https://d1pvkxkakgv4jo.cloudfront.net/app/uploads/2019/06/11090555/Artificial-Intelligence-Public-Perception-Attitude-and-Trust.pdf> etc.

глобальности, степени самокоррекции, подстройки не только под общественное, но и индивидуальное сознание, что уже в начальной фазе происходит.

Мировые онлайн-ритейлеры постепенно все больше функций отдают на откуп искусственному интеллекту. Чат-боты, голосовые помощники, доставка дронами, отслеживание местонахождения потребителя и персональное предложение — все это уже наша реальность. Например, Amazon дает рекомендации пользователям в зависимости от их активности на сайте и истории покупок. А кинокомпания Netflix дает рекомендации по просмотру фильмов, основанные на истории просмотра клиента. «С учетом современных тенденций, когда пользователи больше говорят, чем пишут на смартфонах, голосовой помощник может стать новым мощным каналом продаж для ритейлеров. Сейчас у торговцев есть как минимум две цели относительно голосовых помощников: добавить/интегрировать их в свой omnichannel-подход к клиентам и увеличить доверие к голосовым предложениям. Так как, по исследованию OC&C Strategy Consultants, голосовым предложениям доверяют не более 30% пользователей, и не более 40% считают предложения действительно персонализированными (анализ проводился в США)», — отмечает руководитель проектов в ритейл-практике DataArt, И. Аристов¹. В сфере коммерции, финансовых услуг при всем удобстве, комфортности услуг с помощью ИИ существуют широкие возможности для усиления манипулятивного воздействия на целевые аудитории.

Системы машинного обучения — всего один пример ИИ, который имеет непосредственное влияние на людей, — рекомендует новые фильмы на основе того, как пользователь оценил другие фильмы, а также учитывая предпочтения других пользователей. Некоторые системы работают неплохо. Однако с течением времени реферальная система рекомендаций² меняет чьи-либо предпочтения и значительно сужает выбор. Если мы не используем этот механизм, то иногда попадаем на неудачные фильмы; искусственный интеллект предлагает только «проверенные» фильмы. В конце концов, пользователь перестает искать и полностью доверяется подсказкам. Что интересно,

¹ Карлос А. Как искусственный интеллект меняет торговлю // Market Media. 2018. 6 дек. URL: <https://marketmedia.ru/media-content/kak-iskusstvennyy-intellekt-menyayet-torgovlyu/>

² Реферальный маркетинг — это привлечение новых клиентов для бизнеса, за счет стимулирования людей рассказывать о вашем товаре или услуге. Люди не любят рекламу, но к рекомендациям знакомых или известных людей относятся более доверительно, чем к прямому промо. В этом и лежит секрет эффективности этого способа (см.: Все о реферальном маркетинге URL: <https://www.insales.ru/blogs/university/referralnyy-marketing/>).

мы даже не замечаем, когда алгоритмы нами манипулируют, нередко в конкретных бизнес-интересах, разумеется, не собственных. Пример, связанный с фильмами, не страшен, но если мы перенесем эту схему на область информации и пропаганды... Здесь истинные заказчики манипулятивного целевого воздействия часто действуют через череду посредников.

Широко известен скандал о поддержке политических кампаний с помощью искусственного интеллекта, связанный с деятельностью британской компании Cambridge Analytica. Cambridge Analytica собрала личные данные 50 млн пользователей Facebook. Потом она смоделировала поведение десятков миллионов американцев для того, чтобы показывать им релевантную политическую рекламу. Бывший сотрудник Cambridge Analytica К. Уайли, подробно рассказавший журналистам о схеме работы компании, утверждает, что он сам придумал схему работы «психологического оружия Стивена Бэннона», — так он называет систему анализа личностей пользователей с использованием ИИ¹. По словам исследователя данных Дж. Олбрайта в Университете Илона, Cambridge Analytica — «...пропагандистская машина. Она нацелена на людей индивидуально, чтобы привлечь их к определенной идее. Это уровень социальной инженерии, который я никогда раньше не видел. Они захватывают людей, а затем держат их на эмоциональном поводке и никогда его не отпускают»².

После выхода в свет разоблачительных материалов о деятельности Cambridge Analytica телеканал Channel 4 News опубликовал кадры, на которых руководители этой компании говорят потенциальному клиенту о возможности использовать для победы нужного кандидата провокаций и других нелегальных методов³. Cambridge Analytica предоставила свои услуги для осуществления Leave.eu (Brexit) кампании, поддержала двух кандидатов в президенты США (включая Д. Трампа), участвовала в избирательных кампаниях в странах Африки и Карибского бассейна...⁴ Cambridge Analytica является лишь одной из ряда

¹ Cambridge Analytica: компания, которая научилась «взламывать» выборы через Facebook // Meduza. 2018. 19 марта. URL: <https://meduza.io/feature/2018/03/19/cambridge-analytica-kompaniya-kotoraya-nauchilas-vzlamyvat-vybory-cherez-facebook>

² Anderson B., Horvath B. The Rise of the Weaponized AI Propaganda Machine // URL: <https://medium.com/join-scout/the-rise-of-the-weaponized-ai-propaganda-machine-86dac61668b>

³ Cambridge Analytica Uncovered: Secret filming reveals election tricks // URL: <https://www.youtube.com/watch?v=mpbeOCKZFfQ>

⁴ Porotsky S. The “Election Management” Company Uses Big Data and Psychometric Profiling in Operations Designed to Suppress Voter Segments // URL: <http://globalsecurityreview.com/cambridge-analytica-darker-side-big-data/>

подобных компаний, которые появляются и исчезают в случае редкого резонансного скандала, сама же подобная высокотехнологичная деятельность, только расширяется.

Приводя общую оценку степени реальности угрозы МИПБ, целесообразно обратиться к анализу быстро растущего списка ЗИИИ в этой сфере.

Злонамеренное использование искусственного интеллекта и угрозы МИПБ

Понятие информационно-психологической безопасности (ИПБ) (в англоязычной специальной литературе принятым общепотребительным эквивалентом этого понятия служит терминологическое сочетание *psychological security*) мы находим во многих исследованиях¹. Известный психолог из США А. Маслоу полагал, что после удовлетворения базовых физиологических потребностей на первый план выходит потребность в безопасности. Если рассматривать ее более подробно, то можно сказать, что это потребность в защите, стабильности, уверенности в будущем, потребность сохранения здоровья и др. Кроме личной, человек нуждается и в общественной безопасности: предпочитает известность неизвестности, стремится к уверенности, что его/ее окружение безопасно и свободно от угроз².

Под ИПБ на национальном уровне понимается защищенность граждан, отдельных групп и социальных слоев, массовых объединений людей и населения страны в целом от негативных информационно-психологических воздействий³. ИПБ – состояние защищенности индивидуальной, групповой и общественной психики и, соответственно, социальных субъектов различных уровней общности, масштаба, системно-структурной и функциональной организации от воздействия информационных факторов, вызывающих дисфункциональные соци-

¹ *Afolabi, O. A., Balogun, A. G.* Impacts of Psychological Security, Emotional Intelligence and Self-Efficacy on Undergraduates' Life Satisfaction // *Psychological Thought*. 2017. Issue 10 (2). P. 247–261; *Грачев Г. В.* Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. М.: РАГС, 1998; *Роштин С. К., Соснин В. А.* Психологическая безопасность: новый подход к безопасности человека, общества и государства // *Российский монитор*. 1995. № 64.

² *Maslow A. H., Hirsh E., Stein M., Honigmann I.* A Clinical Derived Test for Measuring Psychological Security-Insecurity // *The Journal of General Psychology*. 1945. Issue 33 (1). P. 21–41.

³ *Баришпольец В. А.* Информационно-психологическая безопасность: основные положения // *Радиоэлектроника. Наносистемы. Информационные технологии*. 2013. № 2. С. 63; *Основы информационно-психологической безопасности / под общ. ред. В. А. Баришпольца*. М.: Знание, 2012.

альные процессы¹. При наличии в ряде стран исследований, которые уделяют внимание проблемам международной безопасности с учетом ее психологического аспекта², нам не удалось найти работу, в которой давалось бы определение МИПБ.

Опираясь на приведенные выше определения, мы считаем возможным определить МИПБ как защищенность системы международных отношений от негативных информационно-психологических воздействий, связанных с разнообразными факторами международного развития. Среди последних выделим целенаправленную деятельность различных государственных, негосударственных и наднациональных акторов по частичной/полной, локальной/глобальной, кратковременной/долгосрочной, латентной/открытой дестабилизации международного положения с целью получения конкурентных преимуществ вплоть до физического уничтожения противника.

В рамках гибридной войны с помощью материальных средств воздействия в различных сферах (экономической, политической, военной и др.) субъекты международных отношений осуществляют негативное *опосредованное и непосредственное* воздействие на общественное сознание противника, а также нередко и на свое собственное состояние, своих союзников, нейтральных акторов. Например, экономические санкции имеют своей задачей не только материально ослабить/уничтожить противника, но и через рост его экономических проблем снизить готовность целевых групп воздействия к дальнейшему сопротивлению. Военно-политическая конфронтация с противником на основе захватнических интересов и политики массового геноцида населения других народов наносит трудно исправимый ущерб менталитету и психике народа страны-агрессора. В то же время средства информационно-психологического противоборства (ИПП) всегда нацелены на нанесение непосредственного (хотя часто латентного) удара по общественному сознанию и (через победу в этой сфере) бескровную общую победу над противником. По сути, в современном глобальном мире речь идет о гибридной войне в рамках системы международных

¹ Грачев Г. В. Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. М.: ПАГС, 1998. С. 26.

² Davis J. D. (ed.) *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. London and New York: Routledge, 2013; Fettweis Ch. *Psychology of a Superpower: Security and Dominance in U.S. Foreign Policy*. New York: Columbia University Press, 2018; Grachev G. V. *Sociology of Information-Psychological Security: the Problem of Formulating the Definitions* // *Мировая политика*. 2013. № 4. С. 61–85; Howell A. *Madness in International Relations: Psychology, Security, and the Global Governance of Mental Health*. London: Routledge, 2011; Mastors E. *Breaking Al-Qaeda: Psychological and Operational Techniques*. 2nd ed. Boca Raton, FL: CRC Press, 2014, etc.

отношений, которая никогда в истории полностью не прекращалась, но имеет свои периоды закономерного обострения. Мы явно и надолго вступили в переходный период развития человечества в целом и системы международных отношений в частности, который сопровождается нелинейно нарастающим ИПП.

ЗИИИ может спровоцировать общество:

- на неадекватную реакцию на несуществующий фактор общественного развития в интересах заказчика информационно-психологического воздействия. Аудитория видит то, что не существует;
- представить ложную интерпретацию существующего фактора общественного развития и таким образом также вызвать искомую целевую реакцию. Аудитория видит то, что существует, но в ложном свете;
- существенным и опасным образом усилить (уменьшить) общественную реакцию на реальный фактор общественного развития. Аудитория видит то, что существует, но реагирует неадекватным образом.

На основе данного исследования предлагается *следующая классификация* ЗИИИ по степени реализации его возможностей:

- существующая практика ЗИИИ;
- существующие возможности ЗИИИ, которые еще не были использованы на практике (такая вероятность связана с широким спектром быстро развивающихся новых возможностей ИИ – не все они сразу входят в спектр реализованных возможностей ЗИИИ);
- будущие возможности ЗИИИ на основе текущих разработок и будущих исследований (оценка должна быть дана на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективы);
- неопознанные риски, также известные как «неизвестное в неизвестном». Не все разработки в сфере ИИ можно точно оценить. Готовность встретить неожиданные скрытые риски имеет решающее значение.

Важно и необходимо использовать независимые команды разных специалистов и сам ИИ для оценки возможностей ЗИИИ.

Мы также можем предложить следующие варианты классификации ЗИИИ:

- по территориальному охвату: местный, региональный, глобальный;
- по степени наносимого ущерба: незначительный, значительный, крупный, катастрофический;
- по скорости распространения: медленный, быстрый, стремительный;
- по форме распространения: открытый, скрытый.

Среди возможных угроз ЗИИИ, которые могут вызвать серьезное дестабилизирующее воздействие на социально-политическое развитие той или иной страны и системы международных отношений, включая сферу МИПБ, выделим следующие.

1. *Рост комплексных всеохватывающих систем с активным или ведущим участием ИИ* повышает риск злонамеренного перехвата контроля над такими системами. Многочисленные объекты инфраструктуры, например роботизированные самообучающиеся транспортные системы с централизованным управлением посредством ИИ, могут стать удобной мишенью для высокотехнологичных терактов. Перехват контроля над системой управления транспортом в крупном городе может привести к многочисленным жертвам. Это, несомненно, вызовет панику и создаст информационно-психологический климат, облегчающий дальнейшие враждебные действия. Например, программа DeepLocker была разработана в качестве доказательства концепции IBM Research, чтобы понять, как уже существующие технологии ИИ и вредоносные компьютерные программы могут быть объединены для создания новой, тщательно защищенной породы вредоносных программ, которая скрывает свое «намерение» до тех пор, пока не достигнет конкретной жертвы¹.

2. *Перепрофилирование коммерческих систем искусственного интеллекта.* Коммерческие системы могут быть использованы во вред (даже не всегда намеренно). Возможно использование беспилотных летательных аппаратов или автономных транспортных средств для доставки взрывчатых веществ и организации аварий². Серия серьезных катастроф, особенно с участием известных лиц, может иметь международный резонанс и нанести ущерб IPS.

3. *Удаленные во времени и пространстве атаки.* Объекты физических атак будут находиться все дальше от атакующего в результате автономной работы с использованием ИИ³. Эффект неожиданности от таких атак может оказать дестабилизирующее воздействие на систему международных отношений. Например, возможна дистанционная синхронизация срабатывания ядерных устройств в разных странах мира без

¹ Kirat D., Jang J., Stoecklin M. Ph. DeepLocker – concealing Targeted Attacks with AI locksmithing // URL: <https://www.blackhat.com/us-18/briefings/schedule/#deeplocker---concealing-targeted-attacks-with-ai-locksmithing-11549>; Stoecklin M. Ph. DeepLocker: How AI Can Power a Stealthy New Breed of Malware // URL: <https://securityintelligence.com/deeplocker-how-ai-can-power-a-stealthy-new-breed-of-malware/>

² The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation / M. Brundage, Sh. Avin, J. Clark [et al.]. Oxford, AZ: Future of Humanity Institute, University of Oxford, 2018. P. 27.

³ Ibid. P. 28.

непосредственного участия человека. О необходимости сохранения контроля над боевым использованием AI заявляют официальные лица во всех странах, владеющих современными технологиями. Им можно верить. Никакое правительство, реакционное или прогрессивное, не желает лишиться контроля над своим оружием. Подобное нельзя утверждать в отношении всех негосударственных акторов: например, группа техноконфессиональных маньяков, озабоченных ликвидацией человечества, будет иметь определенные и растущие шансы преуспеть в силу совершенствования ИИ, создания его сложных трансграничных систем, большей доступности новейших технологий и ряда других факторов.

4. *Создание deepfakes.* Deepfake (от deep learning – «глубинное обучение» и fake – «подделка») – метод синтеза человеческого изображения и/или голоса на основе использования ИИ. Любители deepfakes начали использовать технологию для создания достоверных цифровых видео мировых лидеров, в том числе президентов В. В. Путина и Д. Трампа, бывшего Президента США Б. Обамы и кандидата в президенты Х. Клинтон. Эксперты предупреждают, что deepfakes могут быть достаточно реалистичными, чтобы манипулировать будущими выборами и глобальной политикой уже в 2020 г.¹, что делает их потенциально опасным средством влияния на поведение как отдельных лиц, так и больших целевых групп воздействия. При соответствующей подготовке deepfakes в рамках ИПП могут спровоцировать финансовую панику, торговую или «горячую» войну. Видео, где премьер-министр Б. Нетаньяху или другие правительственные чиновники Израиля говорят, например, о предстоящих планах захвата иерусалимской Храмовой горы и мечети Аль-Акса, могут распространиться, как лесной пожар, на Ближнем Востоке². Потенциально опасно распространение технологии deepfake и тем, что люди не захотят доверять никаким видео- или аудио документам³.

5. *Технология Fake People.* После продажи первого произведения искусства, созданного ИИ, в начале 2018 г. алгоритмы глубокого об-

¹ Palmer A. Experts Warn Digitally-Altered 'Deepfakes' Videos of Donald Trump, Vladimir Putin, and other World Leaders Could be Used to Manipulate Global Politics by 2020 // Daily Mail. 2018. March 12. URL: <https://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-5492713/Experts-warn-deepfakes-videos-politicians-manipulated.html>

² 'I Never Said that!' The High-Tech Deception of 'Deepfake' Videos // The Times of Israel. 2018. July 2. URL: <https://www.timesofisrael.com/i-never-said-that-the-high-tech-deception-of-deepfake-videos/>

³ Waddel K. The Impending war over Deepfakes // Axios. 2018. July 22. URL: <https://www.axios.com/the-impending-war-over-deepfakes-b3427757-2ed7-4fbc-9edb-45e461eb87ba.html>

учения теперь работают с портретами несуществующих людей. Компания NVIDIA недавно поделилась результатами работы генеративной конкурентной сети (Generative Adversarial Network – GAN), обученной самостоятельно генерировать изображения людей¹. За основу был взят условно бесконечный массив изображений реальных лиц, поэтому нейросеть узнает и применяет в работе множество мелких деталей. Она может нарисовать сотню лиц в очках, но с разной прической, текстурой кожи, морщинами и шрамами, добавить возрастные признаки, культурные и этнические черты, эмоции, настроение или результаты воздействия внешних факторов – от ветра в волосах до неровного загара. Еще в 2017 г. те же специалисты из NVIDIA проводили схожий эксперимент, но тогда изображения лиц были слишком грубыми, подделку распознавали сразу. Сегодня нейросеть работает несравнимо лучше, рисует лица в большом разрешении. И нет проблемы приказать ей создать, например, несуществующего внебрачного ребенка известной личности, чтобы устроить провокацию. Фамильное сходство на картинке будет стопроцентно убедительным.

6. *Установка и закрепление повестки дня.* Исследования показывают, что боты составили более 50% всего интернет-трафика в 2016 г. Организации, которые искусственно продвигают контент, могут манипулировать повесткой дня: чем чаще люди видят определенный контент, тем более важным они его считают². Ущерб репутации с помощью ботов во время политических кампаний, например, может быть использован террористическими группами для привлечения новых сторонников или организации убийств политиков.

7. *Целевая трансформация образов.* Эксперимент в лаборатории массовой информации Массачусетского технологического института окрестили «Машина кошмаров». Результаты доступны в Интернете. Алгоритмы глубокого обучения используются для превращения обычных, повседневных образов в страшные, зловещие картинки. К ним относятся фотографии популярных достопримечательностей, таких как римский Колизей и Капитолийский холм в Вашингтоне, а также лиц политиков, таких как Д. Трамп и Х. Клинтон³. В другом разделе сайта размещены «лица с привидениями», к которым был добавлен намек на шрамы. Посетителей сайта просят выбрать самые

¹ Karras T., Laine S., Aila T. A Style-Based Generator Architecture for Generative Adversarial Networks // arXiv of Cornell University. 2019. March. 29. URL: <https://arxiv.org/pdf/1812.04948.pdf>

² Artificial Intelligence and International Security / М. С. Horowitz, P. Scharre, G. C. Allen [et al.]. Washington: Center for a New American Security (CNAS), 2018. P. 5–6.

³ Capitol Hill (Toxic) // Nightmare Machine. Horror Imagery Generated by Artificial Intelligence. URL: <http://nightmare.mit.edu/#portfolioModal2>

страшные¹. «К сожалению, этот тест далеко не шутка, он на самом деле очень серьезный и тревожный, потому что он в основном состоит в том, чтобы научить машину узнавать, каковы наши самые глубокие страхи и как ими воспользоваться», — справедливо отмечает обозреватель по вопросам развития современных технологий Ф. Герини².

Исследователь MIT Media Lab Пинар Янардаг Делул в интервью Washington Post задает вопрос: «...может ли ИИ вызвать более мощные внутренние реакции, более похожие на то, что мы видим в фильме ужасов?» Даже весьма невинные эксперименты исследователей из MIT Media Lab дают утвердительный ответ на этот вопрос. К сожалению, те, кто будут использовать подобные наработки в целевых информационно-психологических операциях, об этом открыто не напишут, и нельзя исключить использование подобной технологии в целях опасных для МИПБ уже сегодня. Фактически исследователи из MIT Media Lab открыто предупреждают о такой возможности.

Данная технология позволяет многократно и быстро увеличить вал негативных образов на целевые аудитории в любой точке мира, быстро подстраиваясь по ее скрытые и часто неосознанные ожидания, увеличивая эффективность воздействия. При этом расходы на такие информационно-психологические операции с участием ИИ несравнимо меньше, чем если бы этим попытались заниматься массы людей. Секретность операции обеспечить несравненно легче. Одна программа сама по себе не «болтает», а небольшой штат специалистов по контролю за операцией, лучше контролируем, чем тысячные армии традиционных пропагандистов.

Распознавание лиц с помощью ИИ — средство обеспечения безопасности или очередная угроза международной информационно-психологической безопасности?

Система распознавания лиц — это искусственный интеллект, который самостоятельно обучается, собирает и анализирует большие объемы данных. Распознает лица ИИ с помощью нейросетей — они сканируют каждый пиксель исходного и полученного изображений, после чего определяют процент сходства.

¹ Scary or Not // Nightmare Machine. Horror Imagery Generated by Artificial Intelligence. URL: <http://nightmare.mit.edu/faces>

² *Guerrini F.* MIT's Nightmare Machine Shows How Artificial Intelligence Could Be Used to Manipulate Us // Forbes. 25.10.2016. <https://www.forbes.com/sites/federicoguerrini/2016/10/25/mits-nightmare-machine-shows-how-artificial-intelligence-could-be-used-to-manipulate-us/#7de5d6565b9a> (accessed: 14.09.2019); Scary or Not // Nightmare Machine. Horror Imagery Generated by Artificial Intelligence. URL: <http://nightmare.mit.edu/faces>

Аватар (или Автоматизированный виртуальный агент для оценки истины в режиме реального времени) — это электронный терминал, разрабатываемый в Государственном университете Сан-Диего. Аватар использует искусственный интеллект для того, чтобы задать вопросы на пересечении границы, и способен обнаружить физиолого-психологические изменения в выражении лица, голосе, и жестах. Например, Аватар может спросить иммигранта, носит ли он или она какое-либо оружие, а затем искать признаки обмана. Аватар был протестирован на канадских пограничных переходах в 2016 г.¹ Министерство внутренней безопасности США разрешило в 2018 г. протестировать Аватар на границе США и Мексики на путешественниках, которые добровольно выразят желание участвовать в эксперименте².

Система детекторов лжи на основе ИИ должна пройти испытания в 2019 г. на международных туристах после прохождения ими пограничного контроля в ходе шестимесячной пилотной программы на четырех пограничных переходах в Венгрии, Латвии и Греции. Веб-инструмент предназначен для того, чтобы сделать переход в Европейский союз быстрее и безопаснее, при этом выявляя вероятных нарушителей закона при въезде в страну. На этапе интервью система контроля границы iBorderCtrl задает вопросы через виртуального пограничника на ноутбуке или мобильном устройстве. Когда путешественник дает ответы, камера устройства снимает лицо пользователя. Программное обеспечение AI затем анализирует видео и изучает 38 микродвижений, чтобы определить шаблоны, которые могут указывать на ложь, такие как небольшие движения век. В тестовом испытании на 30 добровольцах до начала эксперимента на границах ЕС (половина из них на испытании лгала, другая — говорила правду) ИИ смог идентифицировать лжецов с точностью около 76%. Один из разработчиков системы, К. Крокетт из Манчестерского столичного университета Великобритании, выразил уверенность, что систему удастся довести до уровня корректности в 85%³. Не исключены и более высокие параметры надежности работы системы в среднесрочной перспективе.

Хотя в проекте подчеркивается, что «человек-пограничник» всегда участвует в отказах во въезде и такие случаи никогда не будут опреде-

¹ *Finch S.* The Lie-Detecting Security Kiosk of the Future // Phys.org. 28.12.2016. URL: <https://phys.org/news/2016-12-lie-detecting-kiosk-future.html>

² *Daniels J.* Lie-Detecting Computer Kiosks Equipped with Artificial Intelligence Look Like the Future of Border Security // CNBC. 15.05.2018. URL: <https://www.cnn.com/2018/05/15/lie-detectors-with-artificial-intelligence-are-future-of-border-security.html>

³ *New Scientist.* An AI Lie Detector Will Interrogate Travelers at Some E Borders // Communications of the ACM. 02.11.2018. URL: <https://cacm.acm.org/news/232419-an-ai-lie-detector-will-interrogate-travelers-at-some-e-borders/fulltext>

латься исключительно на основе оценок, сделанных ИИ, на практике это невозможно гарантировать. Как поясняет старший научный сотрудник амстердамского Центра миграции и правам беженцев Э. Брауэр, «учитывая большое число путешественников, возможную нехватку достаточно подготовленного персонала и политическую реальность, требующую проведения ограничительной пограничной политики, риски того, что решения будут следовать решениям, вынесенным системой ИИ, слишком высоки. На практике субъекту, органам надзора за защитой данных и судам будет очень трудно проверить, основан ли отказ во въезде на автоматизированном принятии решений или нет»¹. С этим утверждением трудно не согласиться.

Система Skynet, поддерживаемая технологией динамического распознавания лиц, теперь охватывает 16 провинций, городов и автономных районов Китая. Ее цель — помочь повысить общественную безопасность в городах и населенных пунктах страны². С помощью этой системы органы государственной безопасности могут найти улики на подозреваемых в совершении преступлений и пропавших без вести лиц через множество камер на улицах. Система способна идентифицировать 40 черт лица, независимо от углов и освещения, с точностью 99,8%. Система также может сканировать лица и сравнивать их со своей базой данных подозреваемых в преступлениях в целом со скоростью 3 млрд раз в секунду — это указывает на то, что все жители Китая могут быть сопоставлены в системе менее чем за одну секунду.

Системы распознавания лиц на основе искусственного интеллекта (СРЛ) развиваются в течение последних двух лет с большой скоростью. В 2019 г. СРЛ Sighthound — один из лидеров в данной отрасли, с точностью принимаемых решений в 99,2%. Модель использует 3,8 млн изображений, или около 1,5% от количества изображений Google lists для обучения FaceNet³.

В России СРЛ помогла задержать более 100 правонарушителей на чемпионате мира по футболу, раскрыть кражу спонсорского кубка и предотвратить давку в одной из фанзон⁴. В Татарстане в 2019 г.

¹ *Begault L.* Automated Technologies at EU Borders and the Future of Fortress Europe // Euronews. 27.03.2019. URL: <https://www.euronews.com/2019/03/27/automated-technologies-at-eu-borders-and-the-future-of-fortress-europe-view>

² 'Skynet' System Supported by Facial Recognition Technology Boosts Chinese Public Safety // People's Daily Online. 26.03.2018. URL: <http://en.people.cn/n3/2018/0326/c90000-9441798.html>

³ Face Recognition Performance // Sighthound. URL: <https://www.sighthound.com/technology/face-recognition/benchmarks/pubfig200>

⁴ *Сергеев А.* Найдутся все: какие стартапы в сфере распознавания лиц есть в России // Vc.ru. 07.06.2019. URL: <https://vc.ru/future/70147-naydutsya-vse-kakie-startapy-v-sfere-raspoznavaniya-lic-est-v-rossii>

помощью системы видеонаблюдения раскрыли 1971 преступление. Внедрение технологии распознавания лиц должно снизить уровень преступности¹. Первые 1500 камер с технологией распознавания лиц протестировали в Москве в 2017 г., а в 2018 г. в столице к системе подключили уже более 7000 камер. До конца 2019 г. власти Москвы планируют объявить конкурс на создание новой системы распознавания лиц, которая должна охватить более 200 тыс. камер города².

При всех больших плюсах СРЛ, а также оправданности ее конструктивной критики, выпадают из поля зрения более фундаментальные последствия внедрения этой технологии в контексте перспективных угроз МИПБ. Вопрос только времени, и времени относительно недолгого, когда СРЛ выйдут на устойчивый и надежный уровень 99% корректности оценки выражения лица, мимики, жестов, истинности намерений, говорит человек правду или лжет. Подобные технологии станут повсеместно доступными. Поэтому нетрудно представить ситуацию, когда граждане страны со сложной, взрывоопасной обстановкой, наблюдая за выступлением того или иного государственного деятеля, говорящего о принимаемых мерах стабилизации, будут поглядывать на результаты работы программы идентификации лжи в публичной речи. Программа «доложит», что лидер с 99% вероятностью лжет (на самом деле, он, возможно, говорит не всю правду, что вполне резонно по соображениям государственной безопасности), но как поступят люди в подобной ситуации? Не воспользуются ли этим криминальные, террористические группировки, или безответственные оппозиционные политики? С другой стороны, допустить к программам СРЛ только государственных чиновников и узкий круг специалистов практически будет невозможно, если речь, конечно, не идет о тоталитарной диктатуре. Такие программы могут быть использованы на переговорах, в личном общении «для проверки честных намерений ближнего своего». Можно представить целевое инфицирование программы, находящейся у массовых пользователей, чтобы в день Х (например, выступление определенного государственного деятеля) программа зафиксировала нужный процент правдивости выступающего. Правда, конкурирующих программ СРЛ уже сегодня достаточно. Возможно, одна из программ будет давать 99%, другая – 97%, третья – 95%, серьезный сбой в какой-либо из них вряд ли изменит ситуацию. Однако надо понимать, что информационно-психологиче-

¹ «Распознают и найдут». В Москве внедряют новейшую систему безопасности // РИА «Новости». 11.05.2019. URL: <https://ria.ru/20190511/1553360197.html>

² Москва планирует объявить конкурс на создание масштабной системы распознавания лиц // ТАСС. 30.05.2019. URL: <https://tass.ru/moskva/6490275>

ские операции, как правило, проводятся не изолированно, а вместе с другими мерами дестабилизации обстановки, когда времени на принятие решения мало, расчет делается на массовую панику и прочие сопутствующие обстоятельства. В любом случае необходимо серьезно подумать о последствиях принимаемых решений: даже если они обусловлены потребностями безопасности сегодняшнего дня, не должна страдать безопасность завтрашнего.

«Отравленные» данные. Эффект обучения алгоритмов в значительной степени зависит от данных, на основе которых проводится обучение. Может оказаться, что эти данные были неверны и искажены случайно либо по чьему-то злому умыслу (в последнем случае это называется «отравлением» данных), что повлияет на работу алгоритма. Чат-бот Microsoft под названием Tay.ai должен был выглядеть как обычная девочка-подросток и привлекать к разговору подростков в социальных сетях. Но менее чем через день после своего дебюта Tay.ai неожиданно превратился в Гитлера. Так что же пошло не так? Оказалось, что «добрые» интернет-пользователи быстро научили бота ругаться и читать отрывки из книги «Моя борьба» авторства А. Гитлера¹. Это отличный пример «отравления» данных, используемых для машинного обучения. Математическая модель, применяемая для анализа компьютерных вирусов, обрабатывает в среднем миллион файлов в день, как нейтральных, так и вредных. Из-за того, что ландшафт угроз постоянно меняется, изменения модели передаются на продукты, установленные на стороне клиента в виде обновления антивирусных баз данных. К сожалению, хакер может генерировать вредоносные файлы, очень похожие на безобидные, и отправлять их в антивирусную лабораторию. Такие действия постепенно стирают грань между безобидными и вредными файлами — в результате модель может давать ложную тревогу².

Анализ тональности — класс методов контент-анализа в компьютерной лингвистике, предназначенный для автоматизированного выявления в текстах эмоционально окрашенной лексики и, тем самым, мнений авторов об объектах, о которых идет речь в тексте. Анализ тональности обеспечивается широким спектром источников, таких как блоги, статьи, форумы, опросы и т. д. Это может быть очень эффективным инструментом в ИПП.

¹ Reese H. Why Microsoft's 'Tay' AI Bot Went Wrong // TechRepublic. 24.03.2016. URL: <https://www.techrepublic.com/article/why-microsofts-tay-ai-bot-went-wrong/>

² С какими проблемами сталкиваются создатели искусственного интеллекта // WebZnam. 12.11.2018. URL: https://webznam.ru/blog/sozdateli_iskusstvennogo_intellekta/2018-11-12-777

ИИ, машинное обучение и анализ тональности позволяют *предсказывать будущее путем анализа прошлого*. Но потенциально такая возможность выгодна и для ЗИИИ различными государственными и негосударственными акторами. Особенно велико значение *прогностического орудия*: методов предсказательной аналитики на основе больших данных и с использованием ИИ, которые позволяют, получая данные о прошлых событиях, корректировать будущее из настоящего в интересах субъекта воздействия и вопреки объективным интересам объекта такого воздействия. К примеру, программа EMBERS (Early Model Based Event Recognition Using Surrogates – «Распознавание событий на основе ранних моделей с применением суррогатов») была запущена IARPA в 2012 г. Программа прогнозирует значимые события, такие как социальные беспорядки, вспышки заболеваний, результаты выборов. EMBERS представляет детальные прогнозы, включая дату, место, тип события, характеристику протестного населения, определяя при этом возможную погрешность. Программа оперирует как открытыми источниками информации, (*Twitter*), так и более сложными и качественными информационными продуктами (экономические индикаторы), обрабатывая около 5 млн сообщений в день. Только по возможностям гражданского протеста EMBERS дает свыше 50 прогнозов на 30 дней вперед¹.

Можно представить, что на основе комбинации техник психологического воздействия, сложных систем ИИ и больших данных в ближайшие годы появятся *синтетические информационные продукты*, которые по своему характеру будут похожи на модульный вредоносный софт. Однако действовать они будут не на неодушевленные предметы, социальные сети и т. п., а на человека и массы как на психобиофизические существа. В подобном синтетическом информационном продукте будут содержаться программные модули, которые введут массы людей в депрессию. После введения в депрессию наступит период скрытого действия суггестивных программ. Они, апеллируя к привычкам, стереотипам и даже психофизиологии, побудят людей выполнять строго определенные действия².

Мы представили лишь некоторые из методов МИИБ: окно возможностей ЗИИИ неуклонно растет, качество и глубина проникновения в общественное сознание увеличиваются. Это закономерно проис-

¹ See: Forecasting Significant Societal Events Using the EMBERS Streaming Predicative Analytics System / A. Doyle, G. Katz, K. Summers [et al.] // Big Data. 2014. Issue 4. P. 185–195. URL: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/big.2014.0046>

² Ларина Е. С., Овчинский В. С. Искусственный интеллект. Большие данные. Преступность. М.: Книжный мир. 2018. С. 126–127.

ходит по мере совершенствования технических возможностей ИИ и растущего запроса на такие возможности со стороны эгоистических групп интересов в условиях нарастающего мирового кризиса, снижения уровня жизни основной части населения большинства стран, роста социальной и имущественной поляризации, опасного роста геополитического соперничества.

Пути и средства эффективного ответа на угрозы национальной и международной информационно-психологической безопасности в современной России

В сфере развития ИИ Россия на общемировом уровне выглядит слабо. В 2018 г. объем рынка составил 2,1 млрд руб. К 2024 г. он увеличится до 160 млрд руб. Объем российских инвестиций в ИИ в 2018 г. составил менее 1% от мировых. Также на уровне 1% от мировых находится количество патентов в области ИИ и научных статей, ему посвященных¹.

Разработки ИИ в сфере безопасности находятся в центре внимания исследований и практических мероприятий в России. Среди прочих государственных структур этим занимается Фонд перспективных исследований (ФПИ), в котором создан Национальный центр развития технологий и базовых элементов робототехники. ФПИ поддержал конкурс, который был посвящен технологии преобразования в текст сложной русской речи — на фоне шумов, сбивчивой, с акцентами. По результатам проведенного конкурса коллаборацией победителей в составе Центра речевых технологий НИИ «Квант» и компании «Поиск-ИТ» была создана технология распознавания русской речи, которая по своим возможностям не имеет мировых аналогов.

ФПИ в настоящее время поддерживает проект по дешифрированию изображений, полученных со спутников и беспилотных летательных аппаратов. Главным исполнителем является Московский физико-технический институт, который победил в открытом конкурсе 2016 г. В рамках этого проекта создаются технологии, направленные на решение антитеррористических задач, связанных с выявлением схронов оружия, замаскированных баз террористов на снимках, полученных с дронов.

Осуществляются работы в рамках проекта по распознаванию угроз в социальных сетях. Разработчиком такой технологии стал Государственный научно-исследовательский институт авиационных систем

¹ Путин назначил ответственных за искусственный интеллект в России // CNews.14.06.2019. URL: http://www.cnews.ru/news/top/2019-0614_v_rossii_poyavitsya_natsionalnaya_strategiya_razvitiya

(ГосНИИАС). В рамках проекта ФПИ в ГосНИИАС была создана технология, позволяющая выявлять находящихся в розыске лиц в толпе, на транспорте, в других сложных условиях. При этом, по данным руководителя направления информационных исследований ФПИ С. Гарбука, в России десятки коллективов занимаются такого рода проектами: «Конкурентные условия должны сохраняться, коллективы должны создавать все более и более совершенные технологии»¹.

Учитывая комплекс возможных последствий использования ИИ в информационно-психологическом противоборстве для международной безопасности в целом и информационно-психологической безопасности в частности, группа исследователей из Москвы и Санкт-Петербурга начала в 2018 г. большой трехлетний грантовый проект², в котором принимает участие и автор настоящей публикации. Еще семь заявок на грант были поданы в 2018 г. (одна принята) и не меньшее число заявок ожидается на подачу в разные фонды в 2019 г.³ В проектах учтены лучшие практики исследований и разработок в области искусственного интеллекта, анализа больших данных, информационно-психологического противоборства, информационно-психологической безопасности. Основной целью проектов является разработка инструментов противодействия деструктивному информационно-психологическому воздействию на личность, общество и государство.

В качестве инструмента информационно-психологического противоборства предлагалось использование гибридных интеллектуальных систем поддержки принятия решений на основе нечетких когнитивных карт, метода иерархий и искусственных нейронных сетей. Разрабатываются также проекты, направленные на создание математических моделей поддержки принятия решений в области психологической безопасности. Идет активное обсуждение необходимости обучения на основе интеллектуального анализа данных, полученных из Интернета, с использованием сетей глубокого обучения и экспертных систем.

По открытым источникам информации, комплексные исследования роли ИИ в защите международной информационно-психологической безопасности еще не проводились ни в России, ни в других странах. Однако последние документы ряда развитых стран и международных организаций прямо ставят задачу проведения исследований

¹ Сергей Гарбук: Искусственный разум найдет преступников и террористов // РИА «Новости». 26.09.2018. URL: <https://ria.ru/20180926/1529316952.html>

² Инновационные методологии обеспечения информационной безопасности (ID 26520757 Санкт-Петербургского государственного университета (02.07.2018 – 31.12.2020)).

³ *Pashentsev E.* Artificial Intelligence and Issues of National and International Psychological Security // ALAI. 03.12.2018. URL: <https://www.alainet.org/en/articulo/196926>

в области противодействия ЗИИИ на ближайшую перспективу (информационно-психологический аспект ЗИИИ, однако, в документах отдельно не прописан).

Реализация проектов по предотвращению или минимизации ЗИИИ требует междисциплинарного подхода, формирования исследовательских групп специалистов в различных сферах: политологов, историков, математиков, специалистов в разных областях информатики и, конечно же, сотрудников правоохранительных органов. Представляется очень важным сотрудничество различных стран в деле защиты национальной и международной безопасности от антиобщественных, антидемократических сил, таких как коррумпированные группы влияния, организованная преступность, террористические организации и т. д.

В июле 2019 г. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации внесло в Правительство проект Национальной стратегии развития искусственного интеллекта¹. Документ предполагает создание в рамках национальной программы «Цифровая экономика» нового федерального проекта. В сентябре Правительство РФ заявило, что представит Президенту РФ проект указа об утверждении национальной стратегии развития искусственного интеллекта в РФ. Стратегию разработали Минкомсвязь и Сбербанк совместно с экспертным бизнес-сообществом.

Одна из основных целей стратегии — добиться, чтобы доля крупных и средних компаний, органов государственной власти и подведомственных организаций, использующих ИИ в своей деятельности, достигла 10% к 2024 г. и 20% к 2030 г. По оценке специалистов Сбербанка, которые участвовали в разработке документа, на осуществление заявленных планов до 2024 г. потребуется не меньше 100 млрд руб. К 2030 г. объем инвестиций должен увеличиться до 180 млрд руб. Кроме того, Россия через пять лет должна войти в десятку стран-лидеров по количеству статей по искусственному интеллекту в лучших научных изданиях, индексируемых в международных базах данных Scopus и Web of Science (по итогам 2018 г. страна была примерно на 30-м месте), а к 2030 г. — в топ-10 стран по индексу цитируемости.

Согласно проекту национальной стратегии предполагается, что доля крупных и средних компаний, органов государственной власти и подведомственных организаций, использующих искусственный интеллект, к 2024 г. должна достигнуть 10%, к 2030 г. — 20%. Кроме того, стратегия подразумевает полное устранение дефицита отечественных

¹ Национальная стратегия развития искусственного интеллекта внесена в Правительство // Программа «Цифровая экономика 2024». 03.07.2019. <https://digital.ac.gov.ru/news/1073>

специалистов в сфере искусственного интеллекта к 2030 г., в том числе за счет привлечения ведущих иностранных специалистов с научной степенью¹.

Обозначая приоритеты стратегии в области развития ИИ в России, 30 мая 2019 г. В. В. Путин начал совещание по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта со следующего: «Первое — это создание принципиально новых фундаментальных задач, математических методов, принципов работы искусственного интеллекта, в том числе по аналогии с человеческим мозгом. Россия должна стать одной из ключевых площадок для решения сложнейших научных задач с участием ученых со всего мира. Эта работа может идти и в рамках международных математических центров. В следующем году, напомню, они будут открыты в Москве, Санкт-Петербурге и Сочи»². Видимо, на активное взаимодействие со своими иностранными коллегами надо ориентироваться и российским специалистам по ЗИИИ, угрожающему МИПБ. Очевидно, что разобраться в сложнейших проблемах в данной сфере и выработать рекомендации соответствующим национальным государственным органам и международным структурам, прежде всего ООН, специалистам какой-либо одной страны практически невозможно.

Весьма важной здесь представляется приоритетная постановка российскими исследователями самой проблемы ЗИИИ, угрожающего основам МИПБ.

По инициативе российской стороны сформирована международная группа специалистов по угрозам МИПБ посредством ЗИИИ, которая успешно сотрудничает в проведении совместных научных исследований и международных конференций и научных семинаров. Так, участники группы представили результаты своих исследований на международных конференциях³ и семинарах⁴ как в России, так

¹ Кабмин скоро представит проект указа по нацстратегии развития искусственного интеллекта // Национальная Ассоциация нефтегазового сервиса. 06.09.2019. URL: <https://nangs.org/news/it/kabmin-skoro-predstavit-proekt-ukaza-po-natsstrategii-razvitiya-iskusstvennogo-intellekta>

² Совещание по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта // Президент России. 30.05.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60630>

³ *Bazarkina D., Smirnov M.* Artificial Intelligence and International Psychological Security: Academic Discussion in Khanty-Mansiysk and Moscow // L'institut International de la Recherche Scientifique. URL: http://www.institutirs.com/pages/article/artificial_intelligence_and_international_psychological_security

⁴ For Cooperation between Countries, Expert Communities and Civil Society Organizations against the Malicious Use of Artificial Intelligence and the Destabilization of the International Psychological Security and Democratic Institutions. The Final Document of the International

и в других странах, в частности в Болгарии, Чехии¹, Великобритании², Бразилии, Аргентине, Уругвае³, ЮАР⁴ и др.

В ведущих международных издательствах готовятся к изданию книги, в которых тема развития ИИ, ЗИИИ и МИПБ является одной из главных⁵.

Сотрудничество специалистов по вопросам ЗИИИ и МИПБ успешно развивается и по линии международных ассоциаций: Европейско-российской экспертной сети коммуникационного менеджмента⁶ и Российско-латиноамериканской ассоциации стратегических исследований⁷.

Подготовлен проект создания международного исследовательского центра «Искусственный интеллект и проблемы международной информационно-психологической безопасности», его реализация требует времени, прежде всего по финансовым причинам.

Заключение

Осмысление человеком новых угроз, количество которых будет только расти, отстает от стремительно меняющихся реалий современ-

Research Seminar “Artificial Intelligence and Challenges to International Psychological Security” Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow, June 14, 2019 // Geopolitica Estului. 11.07.2019. URL: <https://geopoliticaestului.ro/for-cooperation-between-countries-expert-communities-and-civil-society-organizations-against-the-malicious-use-of-artificial-intelligence-and-the-destabilization-of-the-international-psychological-se/>

¹ Artificial Intelligence in the Context of Psychological Security: Theoretical and Practical Implications / A. N. Averkin, D. Yu. Bazarkina, K. A. Pantsev [et al.] // 11th Conference of the European Society for Fuzzy Logic and Technology (EUSFLAT 2019). Atlantis Studies in Uncertainty Modelling, 2019. Vol. 1. P. 101–107. URL: <https://www.atlantispress.com/proceedings/eusflat-19/125914786>

² ECI AIR Mini Tracks // Academic Conferences and Publishing International. URL: <https://www.academic-conferences.org/conferences/eci air/eci air-call-for-papers/eci air-mini-tracks/>

³ Advanced Technologies and Psychological Warfare: Focusing on Latin America (Results of Conferences, Round Tables and Workshops of Russian Researchers in South America) August 27 – September 10, 2018 // Global StratCom. URL: <http://globalstratcom.ru/wp-content/uploads/2017/11/RLASSA-Advanced-Technologies-and-Psychological-Warfare-%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%8F.pdf>

⁴ *Bazarkina D., Van Lingen J., Polunina O.* Russian Researchers on Strategic Communication in South Africa: Focusing on the Malicious Use of Artificial Intelligence // Global StratCom. URL: <http://globalstratcom.ru/wp-content/uploads/2019/03/Summary-of-the-trip-to-South-Africa-Focusing-on-MUAI.pdf>

⁵ *Pashentsev E. (ed.)* Strategic Communication in EU–Russia Relations: Tensions, Challenges and Opportunities. London: Palgrave Macmillan, 2020 // URL: <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030272524>

⁶ European–Russian Communication Management Network // URL: <http://globalstratcom.ru/eurucmnet/>

⁷ Russian–Latin American Strategic Studies Association // URL: <http://globalstratcom.ru/russian-latin-american-strategic-studies-association/>

ного мира. Различные государственные и негосударственные акторы смогут применить быстро дешевающие и распространяющиеся средства ИИ для нанесения ущерба обществу. В складывающейся ситуации необходимы междисциплинарные исследовательские проекты, чтобы выяснить, как применение ИИ может усилить традиционные средства воздействия на общественное сознание и противостоять ЗИИИ.

В настоящей работе выделены лишь некоторые из возможностей ЗИИИ, которые могут представлять большую опасность для МИПБ. Эксперты из разных стран предупреждают о новых и перспективных рисках по мере быстрого развития технологий. Список таких рисков продолжит увеличиваться, но мы надеемся, что это будет происходить вместе со способностью общества противостоять новым угрозам. Важно не упустить момент и снизить издержки нашего реагирования на эти новые угрозы. Ошибки особенно недопустимы из-за возможных глобальных катастрофических последствий МИПБ в условиях нарастания кризиса современной цивилизации, резкого обострения межгосударственных противоречий. Одним из негосударственных акторов, способных серьезно угрожать МИПБ в будущем посредством ЗИИИ, является международный терроризм, что следует учитывать в долгосрочной стратегии России по обеспечению национальной информационно-психологической безопасности и усилиях на международной арене по созданию предпосылок для устойчивого и безопасного развития человечества в условиях новых высокотехнологичных угроз общественному сознанию.

Не только ведущим в технологическом отношении государствам, но и всем странам ООН, видимо, необходимо найти более эффективный механизм сотрудничества, направленного на минимизацию ЗИИИ. Сделать это будет крайне непросто, но необходимо, причем в достаточно сжатые сроки.

Не только ИИ, но и вся сумма новых технологий требует качественных изменений в человеческом обществе как на уровне государственных и общественных институтов, так и на уровне человеческого индивидуума. Для индивидуума требуются качественные изменения в его ментальных, физических способностях, уровне этических норм и социальной ответственности с целью использовать качественно новые возможности, минимизировать качественно новые риски и обеспечить поступательное развитие социума. Альтернатива таким изменениям – самоуничтожение (быстрое или относительно постепенное) человечества и ликвидация возможности старта новой прогрессивной цивилизации, уважающей свои корни, но идущей вперед в развитии. Большая позитивная определенность, осмысленность, последовательность в таком движении в будущее – лучшее лекарство

против террористов. Всякая неопределенность, колебания, отсрочка назревших решений и, главное, отсутствие стратегического видения и соответствующих действий будут играть на руку асоциальным группам, включая террористические организации.

Ю. А. Трефилова

Глобальная климатическая повестка в контексте современной международной безопасности¹

Почти 30 лет разрабатываются рамки глобального климатического диалога. Климатический режим, основанный на Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (РКИК ООН) неоднократно подвергался резкой критике за то, что он слишком инертный и не способен достичь заявленных и необходимых целей и результатов. Несмотря на все ресурсы, которые были вложены в решение глобальной проблемы изменения климата, стало очевидным, что между фактическими выбросами и практическим достижением цели удержать рост глобальной средней температуры на планете ниже двух градусов по Цельсию – пропасть.

Проблеме изменения климата уделяется все большее внимание в исследованиях проблем обеспечения международной безопасности и достижения целей устойчивого развития.

Исследования авторитетных Think Tanks показывают наличие устойчивых причинно-следственных связей в вопросах обеспечения международной безопасности и существующих климатических проблем. По данным Стокгольмского института исследования проблем мира (СИПРИ) 8 из 10 стран, в которых были развернуты миротворческие операции в 2018 г., регулярно сталкиваются с природными катастрофами².

Проблема изменения климата сопряжена с социальными, экономическими, политическими вызовами, что повышает вероятность возникновения конфликта в нестабильных регионах по всему миру.

Вопросы климата касаются не только гарантий обеспечения безопасности человека. Современная климатическая повестка дня трансформировала весь привычный ландшафт международной безопасности. Для того чтобы международное сообщество могло эффективно реализовывать мандат по обеспечению мира и безопасности, выстраи-

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-01-00001.

² SIPRI Year Book 2018.

вать стабильные системы государственного управления и правосудия, обеспечивать социальное развитие, усилия по миростроительству должны в полной мере учитывать существующую климатическую проблематику. Речь идет не только о своевременных прогнозах возникновения природных катастроф и катаклизмов, но и о глубоком понимании формирующихся тенденций режима управления климатом и том влиянии, которое климатическая повестка оказывает на трансформацию экономических институтов в мире¹.

Анализ темы показывает, что глобальная экологическая инициатива, на современном этапе, используется странами в первую очередь в качестве инструмента получения конкурентных преимуществ и формирует новые рамки институциональной экономической истории, главным теоретическим принципом которой является глобальная конкуренция экономических систем и институтов.

Переход к полицентрическому климатическому режиму: от Киотского протокола к Парижскому климатическому соглашению

Проблема изменения климата впервые была включена в политическую повестку дня международного сообщества в середине 1980-х годов. В 1988 г. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Программа по окружающей среде ООН (ЮНЕП) учредили Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК). В этом же году Генеральная Ассамблея ООН впервые рассмотрела вопрос об изменении климата и приняла резолюцию 45/53 «О защите глобального климата в интересах нынешнего и будущего поколений человечества».

В 1990 г. МГЭИК выпустила свой первый оценочный доклад, в котором подтвердила угрозу изменения климата и призвала к подготовке специального глобального соглашения по решению данной проблемы. Призыв был поддержан резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/212, на основании которой была разработана Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК). 4 июня 1992 г. конвенция была открыта к подписанию на состоявшейся в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию и 21 марта 1994 г. вступила в силу.

В Конвенции не устанавливались какие-либо ограничения или запреты для конкретных видов экономической деятельности или производства, а лишь заявлялось, что «стороны должны защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений

¹ Climate Change, Peacebuilding and Sustaining Peace // SIPRI Policy Brief, 2019.

человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями»¹.

С принятием РКИК были заданы рамки будущего международного сотрудничества в области климата. Однако требовалось воплотить выработанные идеи и принципы на практике. Реальное же положение было крайне сложным — не представлялось возможным сразу согласовать конкретные практические действия участвующих сторон: что именно надо делать, и в какие временные рамки должны укладываться планируемые действия.

В декабре 1997 г. в Киото (Япония) на Третьей конференции сторон РКИК был принят Киотский протокол.

Отличие Киотского протокола от РКИК состояло в юридически обязывающем характере принятых сторонами документа обязательств по количественному ограничению или сокращению их национальных выбросов. Страны, которые подписали и ратифицировали документ, брали на себя обязательства по ограничению или сокращению выбросов парниковых газов. Документ предполагал два этапа реализации: первый — с 2008 по 2012 г., второй — с 2012 по 2020 г.

Однако проблемой обоих этих этапов был использованный в них принцип «общей, но дифференцированной ответственности», согласно которому обязательства по сокращению выбросов были возложены исключительно на развитые страны с переходной экономикой. В совокупности они должны были сократить выбросы на 5,2% от уровня 1990 г. к 2012 г. Эта цель была даже перевыполнена, однако за этот период принцип «общей, но дифференцированной ответственности» перестал отражать реальное состояние дел: ведущими эмитентами парниковых газов стали развивающиеся экономики. Выбросы в КНР в 1990–2012 гг. выросли почти втрое, в Индии — вдвое. На этом фоне сокращения, достигнутые в развитом мире, оказались почти незаметными. Стало понятно, что необходимо новое универсальное соглашение, в котором полноценно будут участвовать все ключевые эмитенты парниковых газов.

Так, в декабре 2015 г. в ходе 21-й сессии РКИК ООН было принято Парижское климатическое соглашение. Документ вступил в силу в ноябре 2016 г. Соглашение ратифицировали 185 стран из 195 подписавших².

¹ Статья 2 Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК).

² United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2015). Historic Paris Agreement on Climate Change: 195 Nations Set Path to Keep Temperature Rise Well Below 2 Degrees Celsius // URL: <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/finale-cop21/>

Декларируемая цель документа – удержать рост температуры по сравнению с доиндустриальным периодом на уровне не более двух градусов, а по возможности даже полутора.

В отличие от предшествовавшего ему Киотского протокола, Парижское соглашение не устанавливает обязательств для каждой страны. Киотский протокол был основан на подходе «сверху вниз»: сначала определялась общая цель по снижению суммарных выбросов, и на ее основе выявлялись целевые уровни выбросов по конкретным странам. В Парижском соглашении отсутствуют обязательные к исполнению целевые уровни выбросов парниковых газов. А определяется лишь порядок декларирования планов по сокращению выбросов, называемых национально определяемыми вкладами (INDC)¹. Документом применен обратный принцип «снизу вверх», когда выработка планов производится каждой страной самостоятельно и добровольно, исходя из национальных стратегий развития экономики и энергетики.

Сегодня мировым сообществом подтверждается необходимость выработки новых, более динамичных механизмов глобальной климатической политики, которые бы связывали различные формы государственного управления².

Первый шаг на этом пути сделан в Париже, где был зафиксирован переход к новому климатическому режиму, гораздо более сложному и многогранному, чем Киотский. Новый климатический режим можно охарактеризовать как полицентрический³. Суть подхода состоит в том, что тысячи акторов на более низких уровнях управления (национальном, субнациональном, региональном, муниципальном и негосударственном) не просто реализуют правила, выработанные на глобальном уровне, но предлагают и апробируют собственные варианты мер климатической политики, оставаясь независимыми в принятии решений, но одновременно тесно взаимодействуют друг с другом⁴.

Теория полицентрического управления помогает объяснить ту гибридность, которая прослеживается в настоящий момент в отношении

¹ INDC – предполагаемые национально определяемые вклады – документы, предоставляемые странами и содержащие их цели по сокращению выбросов парниковых газов на период 2021–2030 гг.

² *Dorsch M., Flachsland C.* A Polycentric Approach to Global Climate Governance // *Global Environmental Politics*. 2017. № 17 (2). P. 45–64.

³ *Governing Climate Change Polycentrically / A. Jordan, D. Huitema, J. Schoenefeld [et al.]* // URL: <https://www.cambridge.org/core/books/governing-climate-change/governing-climate-changepolycentrically/E9BF8AE4BE6E5F16445EB86CBCB7C964/core-reader>

⁴ *Макаров И. А.* Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // *Вопросы экономики*. 2018. № 4. С. 83.

форм и уровней взаимодействия между субъектами климатической повестки во всем мире.

Можно выделить три определяющие особенности полицентрического управления. Во-первых, такой режим характеризуется деятельностью многочисленных отраслевых субъектов, способных принимать решения и имеющих перекрестные юрисдикции. Во-вторых, субъекты взаимодействуют между собой в процессе разработки правил и рамок режима. В-третьих, взаимодействие этих субъектов в итоге порождает определенные решения, которые транслируются в итоговые решения на высшем уровне. Полицентрический режим исключает иерархичность систем, а автономные неправительственные субъекты позволяют расширить возможности государства по осуществлению деятельности в сфере управления климатом.

Например, национальные правительства или региональные власти запускают схемы углеродного регулирования¹, компании вводят внут-ренние цены на углерод, институциональные инвесторы один за другим присоединяются к кампании по изъятию капиталовложений из грязных отраслей. Так, в 2018 г. на 11% больше компаний, чем в 2017 г. раскрыли свои планы², или текущую практику установления цены на выбросы парниковых газов, потому что считают, что управление углеродными рисками и экологическая отчетность являются неотъемлемой частью бизнеса.

Полицентрический режим подтверждает тезис о том, что проблема изменения климата перешла из разряда экологических в разряд экономических проблем, что делает в этой связи различные международные экономические институты активными участниками процесса глобального управления климатом.

Одним из таких институтов является G20 – коалиция крупнейших экономик, которая в первую очередь ориентирована на международное финансовое и экономическое развитие. Деятельность коалиции в сфере проблем изменения климата включает обязательство «рационализировать и поэтапно прекратить в среднесрочной перспективе предоставление субсидий на ископаемое топливо»³.

Данное обязательство позволило поднять вопрос о реформе субсидий на ископаемое топливо в международной политической повестке

¹ В докладе Всемирного банка State and Trends of Carbon Pricing 2018 приведены данные относительно схем углеродного регулирования в различных странах. Washington, DC: World Bank // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29687> License: CC BY 3.0 IGO

² По данным Carbon Disclosure Project.

³ Доклад Всемирного банка State and Trends of Carbon Pricing 2018.

дня и продвинуло вперед деятельность других международных организаций в этой области. Кроме того, «Большая двадцатка» сыграла важную роль в укреплении обещаний по предоставлению климатического финансирования развивающимся странам.

Другим примером важной роли финансовых институтов в решении проблемы изменения климата является деятельность Всемирного банка. В структуру Всемирного банка входит сразу несколько фондов (например, фонд климатических инвестиций), целью которых является смягчение неблагоприятных последствий изменения климата. Всемирный банк стал координационным центром международных инициатив по содействию и освоению рыночных инструментов. Например, таких как Коалиция лидеров по ценообразованию на углерод.

Таким образом, полицентричность режима международного управления климатом предполагает вовлеченность в процесс многочисленных институтов, выступающих регуляторами механизмов, решающих схожие задачи.

Для того чтобы увидеть, насколько указанный подход практически применим и результативен, должно пройти время. Пока, несмотря на его хорошую теоретическую обоснованность, ответа на вопрос, сработает ли такой режим на практике, нет. Есть все основания полагать, что в обозримой перспективе режим международного управления климатом приобретет характер транснационального.

Влияние изменения климата на архитектуру международной безопасности

Взаимосвязь возникновения гуманитарных кризисов с климатическими изменениями все чаще отражается в зарубежных исследованиях и экспертных оценках ведущих аналитических центров мира. Выводы однозначны: политическая и социальная нестабильность возникает чаще в тех регионах, которые сталкиваются с природными катастрофами. Вероятность возникновения насильственного конфликта крайне велика в регионах, где основу жизнедеятельности населения составляет сельское хозяйство, развитие которого напрямую зависит от складывающихся климатических условий.

В ряде докладов структур ООН и Всемирного банка, вышедших в 2018 г., сделан вывод, что успех миростроительства напрямую зависит от того, насколько регион устойчив перед лицом природных катастроф и неблагоприятных климатических условий.

Сложный характер климатических изменений является серьезным экзогенным фактором, который меняет весь контекст процесса миростроительства, усиливает локальное недовольство и маргинализацию конфликтных групп в регионе. Климатический фактор разрушает спо-

способность государств предотвращать конфликт, или минимизировать его последствия.

Климат классифицируется как основной драйвер для роста бедности, безработицы и голода. А эти три составляющие, в свою очередь, гарантированно вызывают рецидив конфликта.

Так, Стокгольмский международный институт исследований проблем мира вводит понятие климатизации – процесса, который объясняет, как проблемы климата влияют на существующую международную политику и провоцируют возникновение угроз безопасности и миру.

Последствия изменения климата для общества зависят не только от масштабов и скорости этого процесса, но и от наличия адаптационного потенциала внутри этого общества. Климат здесь выступает в качестве триггера, ускоряя развитие уже существующих уязвимостей.

Последствия изменения климата зависят от конкретной степени уязвимости, присущей тому или иному географическому району. Поэтому крайне важно учитывать взаимосвязь между различными климатическими и неклиматическими факторами, а также принимать во внимание многокомпонентность возникающих вызовов. Так, например, дефицит воды в регионе влияет на продовольственную безопасность, а оба эти фактора несут последствия для миграции и возникновения конфликтов¹.

Доступ к воде является важнейшим компонентом социального развития и безопасности и входит в «Цели в области устойчивого развития до 2030 года». Прогнозируемые изменения в количестве осадков в ближайшей перспективе станут причиной обострения конфликтов и насилия в неустойчивых регионах.

Проблемы климата увеличивают продовольственное неравенство от локального до регионального уровня, поскольку степень изменения климата и степень воздействия данных изменений на людей отличаются в разных регионах мира.

Анализ показывает, что связанные с климатом риски затрагивают общества во всем мире, однако негативные последствия от климатических изменений не везде одинаковы.

В меньшей степени негативным последствиям изменения климата подвержены общества тех государств, которые способны поддерживать непрерывность в устойчивом развитии во время любых потрясений

¹ Porter J. R. et al. Food Security and Food Production Systems / eds C. B. Field [et al.] // Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2014. P. 485–533.

и конфликтов, имея возможность позитивно адаптироваться к ним, то есть быть резилентными, устойчивыми (от англ. *resilience* – устойчивость).

Таким образом, климатическая повестка поднимает вопросы, которые требуют внимания всего мирового сообщества, а также выработки согласованных, оперативных адаптационных мер.

Вызовы, которые порождают проблемы климата, устанавливают и определяют траектории (пути) формирования устойчивого мира и новой архитектуры международной безопасности.

Нарастание низкоуглеродного тренда в экономике

Поворот мировой экономики к низкоуглеродному развитию, декларируемый Парижским климатическим соглашением, представляет вызов для российской модели экономического роста, основанной на производстве и экспорте ископаемого топлива.

Однако процесс «зеленой трансформации» стоит рассматривать скорее как закономерный этап современного экономического развития, чем как исключительную инициативу стран – инициаторов данного процесса.

Данный этап можно определить как бифуркационный, т. е. поворотный для всего мирового сообщества и каждого актора современных международных экономических отношений. В связи с этим наиболее релевантным в отношении происходящих процессов представляется их исследование через экономические методы, которые позволяют в том числе спрогнозировать дальнейшую траекторию развития глобальных инициатив на современном этапе.

Для того чтобы определить основные акторы и оценить реальную расстановку сил процесса «зеленой трансформации», в 2015 г. развитые страны инициировали подписание Парижского климатического соглашения. Документ разделил страны на два блока: акторы-энтузиасты и акторы-скептики. Изменение баланса между двумя этими блоками будет напрямую влиять на дальнейшую скорость «зеленой трансформации»¹.

К первому блоку относятся все развитые страны и Китай. Здесь осуществляется большая часть зеленых инвестиций, максимально растет доля возобновляемых источников в энергобалансе, развивается углеродное регулирование, а компании активно используют климатический фактор при построении корпоративных стратегий.

¹ *Victor D. G. Global Warming Gridlock // Cambridge Core. 2011. P. 16–28. URL: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2011-09-01/global-warming-gridlock-creating-more-effective-strategies>*

Энтузиазм этих государств обусловлен не столько обеспокоенностью изменением климата, сколько наличием сопряженных выгод от развития низкоуглеродной экономики (например, снижение зависимости от импорта ископаемого топлива в случае с ЕС или противодействие загрязнению воздуха в городах в Китае).

Ко второму блоку — государствам-скептикам — можно отнести ведущие развивающиеся страны (Индию, Бразилию, ЮАР, Мексику), которые не против участия в «зеленой трансформации», но лишь до той поры, пока ради нее не придется поступаться главными приоритетами — преодолением бедности (в том числе энергетической), экономическим ростом и индустриализацией. То есть готовность развивать зеленые технологии в этих странах пропорциональна тому, в какой мере они необходимы для решения социально-экономических задач¹.

К особой группе скептиков относятся страны, которым «зеленый переход» несет существенные риски для их экономической модели, базирующейся на добыче и экспорте традиционных энергоносителей. Это Саудовская Аравия, Иран и Россия.

Достигнутый в Париже консенсус подал всем экономикам четкий сигнал: довольно скоро их конкурентоспособность во многом будет определяться способностью адаптироваться к низкоуглеродному будущему.

Объявленный глобальной повесткой низкоуглеродный тренд формирует новый свод «правил игры», которые в последующие десятилетия определяют отношения между государствами и одновременно выступают в роли регуляторного (стимулирующий и обязывающего) механизма.

Основная сложность для России заключается в том, что правила задают страны первого эшелона (классификация по А. Гершенкرون²) с динамично развивающейся экономикой, которые исчерпали потенциал традиционного индустриального развития, достигли пика своей эффективности и более не могут идти по пути энергоемкой экономической модели индустриализации.

Для того чтобы совершить этот переход, развитые страны провоцируют глобальную конкуренцию экономических систем и институтов путем расширения или создания новых «правил игры».

Так, анализируя основных инициаторов «зеленого перехода», становится очевидным, что эту коалицию формируют 10 самых энер-

¹ Макаров И. А. Указ. соч.

² Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе / науч.ред. А. А. Бельх; пер. с англ. А. В. Бельх; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. М.: Дело, 2015. 553 с.

гоэффективных стран мира¹. Первые позиции занимают страны ЕС (Германия и Италия – 1-е и 2-е места, Франция – 3-е место), далее – КНР, Канада и США. Россия в этом рейтинге находится на 21-м месте из 25 возможных.

Для того чтобы оценить соотношение основных показателей энергоэффективности экономики, обратимся к данным в таблице ниже.

В отношении России вывод очевиден: на единицу продукции страна менее эффективна, чем другие государства – участницы Парижского соглашения, в связи с чем «зеленая трансформация» для России потребует не только модернизации и перевооружения основных фондов страны, повышения эффективности использования энергетических ресурсов, но также постепенной смены модели экономического роста и разработки комплексной стратегии развития, определяющей ее новую позицию в мировом хозяйстве.

Страны	ВВП ¹ (млрд долл. США)	Экспорт ² (долл. США)	Доля в общемировых выбросах (%)	Общее потребление энергии (ктое)	ктое/ 1 млрд долл
КНР	12 263,43	2263,3	24,5	186 817	15,2
США	19 284,99	1545,6	13,9	1 531 428	79,4
Евросоюз ³	17 100,00	1700,0	9,8	1 626 000	95,0
Германия	3591,69	1446,6	–	216 322	73,1
Франция	2537,92	523,3	–	145 627	57,3
Италия	1901,67	503,0	–	116 571	61,2
Россия	1267,55	359,1	5,2	458 738	361,9

Для Евросоюза переход к низкоуглеродному тренду – это необходимость, продиктованная стагнирующей экономикой. Именно Европейский союз является лидером в вопросе перехода на низкоуглеродное развитие. Достигнув предела на современном этапе индустриального развития и имея дальнейший потенциал, европейская экономическая модель своей целью ставит глобальное изменение формирования структуры мировой экономики.

Начиная с 2000-х гг. развитие возобновляемой энергетики в Европе декларируется в качестве одной из ключевых задач. Еще в 2007 г.

¹ The International Energy Efficiency Scorecard // URL: <https://aceee.org/portal/national-policy/international-scorecard>

² По данным Международного валютного фонда // URL: <https://www.imf.org/external/Russian/>

² По данным Международной торговой базы ООН // URL: <https://comtrade.un.org>

⁴ По данным Евростат // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat>

была утверждена программа «20-20-20», в рамках которой поставлена цель к 2020 г. – сократить выбросы парниковых газов на 20% от уровня 1990 г., увеличить долю возобновляемых источников энергии в энергобалансе до 20% и повысить на 20% энергоэффективность экономики.

Снижение зависимости от поставок ресурсов является не только следствием внутренних тенденций развития Европейского союза, но и результатом целенаправленных «политических интервенций»¹. Европейская система торговли парниковыми выбросами (ETS) – пример наиболее масштабной «политической интервенции», целью которой является развитие и повышение конкурентоспособности европейской экономики посредством снижения ее зависимости от внешних поставок энергоресурсов и достижения амбициозных климатических целей.

Что касается других стран – участниц Соглашения, то, например, решение КНР о присоединении к Парижскому климатическому соглашению было продиктовано не только ее геополитическими устремлениями и интересами обеспечения национальной безопасности. Главную причину действий КНР стоит искать в экономике – в стремлении ускорить ее модернизацию в рамках перехода к низкоуглеродному развитию. По экспертным оценкам КНР занимает 2-е место в мире по затратам на выполнение целей в рамках Парижского соглашения.

Намеченные задачи по сокращению выбросов CO₂ укладываются в рамки уже принятой стратегии по созданию «экологической цивилизации»² в КНР, которая предполагает переход от материалоемкой экономики к наукоемкой и высокотехнологичной, что создает благоприятный фон для выполнения Китаем взятых на себя обязательств.

Таким образом, инициированная и усиленно продвигаемая блоком развитых стран идея «зеленого перехода» в новой экономической истории дает толчок к новому этапу конкуренции институтов и экономических систем. Только объединяющая и касающаяся всех проблема могла реализоваться в качестве пускового механизма для построения новых экономических рамок и одновременно создать новые возможности для государств и блоков государств, имеющих потенциал для экономического роста.

Закономерен вопрос: с какой целью такая конкуренция была спровоцирована?

¹ European Competitiveness Report 2016–2017, European Commission 2016–2017. P. 61–69 // URL: http://ukros.ru/wp-content/uploads/2016/09/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL-1.pdf

² Новая концепция КНР в области устойчивого развития (впервые обнародована в 2015 г.) является одной из составляющих комплексного плана реформ по содействию экологическому развитию в КНР.

Ответ связан с узловым для современной экономической теории понятием ограниченности ресурсов. Люди, вовлеченные в ту или иную институциональную систему, постоянно испытывают нехватку чего-либо (рабочей силы, плодородной земли, капиталов, полезных ископаемых). Восполнить эту нехватку можно двумя способами: увеличить эффективность использования ресурсов путем создания новых технологий материального производства либо «взять у других». Под «другими» подразумеваются представители иной институциональной системы, а «взять» — означает либо отнять чужие ресурсы, либо перенять чужие методы более эффективного использования своих ресурсов.

Конкуренция систем заставляет страны мобилизовать свои способности по повышению эффективности использования ресурсов. Именно с этой точки зрения стоит рассматривать «новую энергоэффективность», предлагаемую мировому сообществу развитыми странами.

Вызовы и возможности для России через призму теории зависимости от предшествующего развития

Россия находится в настоящий момент лишь на стадии осознания исходных условий формирующихся общемировых тенденций. И до сих пор не в полной мере вовлечена в глобальный диалог по климату. Тем не менее уже сейчас можно спрогнозировать, какое влияние объявленный мировым сообществом переход на «зеленые рельсы» будет оказывать на российскую экономику.

Экономическая теория зависимости от предшествующего развития как нельзя лучше объясняет те сложности, с которыми столкнется Россия в пиковый момент институциональной конкуренции, связанной с переходом к низкоуглеродному развитию, ввиду слабости своих институтов (экономических, политических, социальных) и неготовности в текущем состоянии участвовать в конкурентной борьбе на равных.

Определенная последовательность экономических изменений, которая сопровождала российскую экономическую историю на протяжении всего времени существования государства, оказывает влияние на формирование современной экономической модели и объясняет, почему Россия столь уязвима перед лицом нарастающих экономических тенденций.

Препятствием для успешного перехода России на другую траекторию развития выступает углубленная сырьевая ориентация нашей страны, в связи с чем инерционный сценарий развития является мощной альтернативой инновационному сценарию, своеобразной колеей, в которой уже много лет находится российская экономика.

Сегодня Россия повторяет модель развития, которая за многие столетия доказала свою неэффективность. Проблема заключается в инерции всех основных институтов, которая удерживает страну в определенной траектории развития¹. В связи с этим предлагаемые развитыми странами новые институциональные модели не могут быть применимы в России в полной мере.

Большинство стран в мире делятся на группы. Первая группа (которая по составу совпадает со странами – инициаторами «зеленой трансформации») стабильно показывают высокие экономические результаты. Вторая группа стран (среди них – государства – скептики «Зеленой трансформации») идет по низкой траектории развития. Однако есть и третья группа – наиболее волатильная, которая постоянно предпринимает попытки перехода из второй группы в первую. Эти страны вышли из состояния традиционного развития, но никак не могут завершить модернизацию. Эта закономерность в экономике получила название «эффект колеи». Именно к таким странам относится Россия. Все попытки перехода с низкой траектории развития на высокую в России вот уже несколько столетий неизменно терпят неудачи, и раз за разом страна возвращается к началу.

Именно поэтому изменения в глобальном энергетическом ландшафте, связанные с переходом мировой экономики на путь низкоуглеродного развития, несут для России существенные риски, которые реализуются сами по себе, вследствие факторов, на которые Россия повлиять не способна.

В то же время вызовы глобальной климатической повестки Россия может использовать как время новых возможностей для осуществления реальных шагов в сфере модернизации экономики.

Однако для практической реализации таких возможностей необходимы значительные усилия, так как полицентрический режим придает переходу к низкоуглеродному развитию самоусиливающийся характер. Это происходит за счет того, что наиболее успешные в части сокращения выбросов акторы усиливают давление на отстающих, используя углеродоёмкость как важный критерий при выборе поставщиков и партнеров.

Обращаясь к таблице сравнительных показателей, которая дана выше, очевидно, что по сравнению с ведущими экономиками, Россия лидирует пока только по уровню энергоёмкости ВВП. Это означает отставание по эффективности использования энергоресурсов, степени

¹ Идея траекторий, по которым движутся страны, получила свое развитие в работах британского экономиста А. Мэдисона, который свел основные статистические показатели за 200 лет в единую таблицу.

загрязненности атмосферы, а также снижение конкурентоспособности производимых товаров.

Очевидно, что, сохраняя текущую структуру энергетического баланса и руководствуясь сложившимися тенденциями развития технологической базы в основных отраслях и секторах экономики (энергетика, промышленность, сельское хозяйство), Россия будет максимально уязвима перед грядущими трансформациями в мировой экономике.

Заявленный переход к низкоуглеродному развитию повлечет за собой масштабные изменения в мировой экономике и особенно мировой энергетике. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, сжигание ископаемого топлива обуславливает 70% выбросов парниковых газов. Эти изменения включают снижение спроса на уголь, постепенную стабилизацию потребления нефти, рост спроса на газ в кратко- и среднесрочной перспективе с дальнейшим сокращением в долгосрочной перспективе, быстрое развитие возобновляемых источников энергии, смещение рыночной власти от поставщиков к ее потребителям.

Низкоуглеродный тренд будет способствовать развитию сценария, при котором заявленные странами национальные вклады до 2030 г. будут достигнуты, а после 2030 г. произойдет их интенсификация, в связи с чем странам будет необходимо пересматривать свои национальные вклады в сторону ужесточения¹.

Учитывая интерес определенных развитых стран к ограничению использования ископаемого топлива, а также закрепленный Парижским соглашением международный консенсус, следует ожидать продолжение внедрения в национальное законодательство стран – участниц Соглашения таких мер, как углеродный сбор и системы торговли квотами на выброс.

Так, в своем итоговом решении РКИК ООН признала важную роль стимулирования деятельности по сокращению выбросов, включая установление цен на CO₂, однако в тексте Соглашения данный тезис не упоминается. Во время обсуждений предполагалось, что страны, ответственные за эмиссию парниковых газов, будут перечислять часть выручки от этого сбора в Зеленый климатический фонд ООН, откуда средства будут распределяться развивающимся странам. Данное предложение не получило отражения в решении РКИК ООН и Соглашении, однако есть вероятность, что оно будет принято во время следующих конференций ООН.

¹ Аналитический доклад «Риски реализации Парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России». Институт проблем естественных монополий, 2016 г. С. 63.

Несмотря на отсутствие единого мнения внутри международного сообщества относительно целесообразности ввода углеродного сбора, некоторыми аналитиками рассматриваются сценарии введения углеродного сбора с первоначальной ставкой 15 долл. США за тонну экв. CO₂¹.

Больше всех от введения углеродного сбора пострадают электро- и теплоэнергетика, нефтегазовая отрасль, АПК, цветная и черная металлургия, добыча угля и торфа, производство удобрений, производство цемента².

Особое внимание следует уделить тому, что стартовые позиции стран – участниц «зеленой трансформации» неравны.

Новая климатическая реальность предполагает совершенствование старых правил и генерацию новых технологических решений для перехода на низкоуглеродное развитие. Технологические инновации в свою очередь порождают спрос на новые технологии и создают условия для их внедрения в хозяйственную практику развитых стран. Для стран (и компаний этих стран), которые не имеют достаточного потенциала для перехода на эффективную модель экономики, новые технологические решения являются ключевым фактором неопределенности (например, производство электромобилей). Правительства многих государств поддерживают «зеленые» технологии посредством прямого субсидирования их использования или через софинансирование НИ-ОКР. Такие меры позволяют этим странам претендовать на технологическое доминирование в будущем.

России, в свою очередь, ограничен доступ к технологиям (в том числе к поставкам высокотехнологического оборудования) и к западным рынкам капитала ввиду введенных в отношении нее секторальных и финансовых санкций, касающихся и сектора энергетики. Все международные финансовые институты развития, членом которых Россия является, также ограничивают выделение средств на проекты с российским участием.

Причина в том, что компании и правительства стран, ведущих активную климатическую политику, уже применяют специальные меры в отношении товаров из стран, предъявляя требования к количеству используемого углерода при производстве той или иной продукции (компонентов). Арсенал таких мер довольно широк и включает действия

¹ Башмаков И. А., Мышак А. Д. Факторы, определяющие выбросы парниковых газов в секторе «энергетика» России: 1990–2050. Ч. 2. С. 33, 89.

² Аналитический доклад «Риски реализации Парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России». Институт проблем естественных монополий, 2016 г. С. 40.

по контролю над выбросами по всей цепочке добавленной стоимости на уровне компаний; экологические стандарты и отраслевые кодексы поведения, которым должны соответствовать все компании, выходящие на рынок той или иной страны; углеродные таможенные пошлины¹.

Так, отсутствие углеродного регулирования внутри страны сделает Россию уязвимой перед углеродными барьерами, вводимыми за рубежом. Чем меньше усилий по сокращению выбросов прилагается внутри страны, тем выше риски возникновения дополнительных барьеров для российских экспортеров энергоемкой продукции.

Пока Россия не ратифицировала документ, это лишает страну возможности участвовать в выработке общих «правил игры», полноценно участвовать в многочисленных технических обсуждениях, где фактически и вырабатываются правила нового климатического режима, а не отстраняться от процесса, который уже запущен и не отвянет.

Кроме того российские компании уже несут определенные репутационные издержки, так как все больше компаний формируют свои финансовые потоки под низкоуглеродное развитие и реализацию «зеленых проектов». В выигрыше оказываются компании тех стран, которые поддерживают зеленый тренд и используют его в качестве инструмента конкурентной борьбы.

Так, например, к настоящему моменту Китай и ЕС (без участия России и США) уже договариваются о правилах игры на рынке «зеленых технологий» в рамках Рабочей группы по «зеленому» финансированию G20 (G20 Green Finance Study Group). По сути, на данных переговорах определяется, какое оборудование и какие технологии будут получать приоритетное финансирование². Таким образом, тенденция приоритетного финансирования проектов тех стран, которые ведут активную климатическую политику, в ближайшем будущем будет набирать оборот и станет в итоге одним из факторов принципиальных изменений мировой финансовой структуры.

Ратификация Парижского соглашения — еще одна возможность для глобального диалога, так как документ не только определяет правила международного климатического регулирования на ближайшие десятилетия, но и отражает консенсус мирового сообщества относительно будущей эволюции глобального энергетического ландшафта в сторону низкоуглеродного развития.

В отечественном экспертном сообществе пытаются говорить об аргументах против ратификации Россией Парижского соглашения.

¹ Макаров И. А. Указ. соч. С. 76–94.

² Итоги рабочей группы по экологии и природопользованию Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (утв. 14 февраля 2017 г.).

Однако, как показывает детальный анализ темы, в условиях меняющейся глобальной экономической повестки они едва ли возможны.

Безусловно, стоит принимать во внимание и говорить о рисках, негативных факторах и формах той среды, в которой находится Россия и ее экономика в сегодняшнем состоянии, чтобы предложить максимально релевантную российскую переговорную позицию по Соглашению.

Заключение

Климат сегодня — это хорошо аргументированная монетизированная инициатива. Она открывает новое окно возможностей для стран, которые уже не могут находиться в рамках существующей модели экономики. Будучи политически нейтральной в заявлениях и озвучиваемых целях, не имея личностного окраса, тема климата наряду с этим предполагает стать эффективным инструментом управления и формирования новых рамок мирового хозяйства.

«Зеленая трансформация» в некотором роде подтверждает опасения о выстраивании фундамента для обеспечения локального благополучия для избранных. По сути, с одной стороны, являясь инициативой стран «золотого миллиарда» во благо человечества, с другой — приводит к процветанию только лишь тех же представителей «золотого миллиарда».

Вместе с тем «зеленая трансформация» мировой экономики необратима. Она продиктована тем, что мировая экономика находится на определенном рубеже, после которого ее дальнейшее инерционное развитие стало невозможным. Главная роль в этой игре у акторов, которые в наибольшей степени заинтересованы в переходе к «зеленой экономике», т. е. у тех стран, которые спровоцировали новый этап институциональной конкуренции.

Это в первую очередь ЕС, США и КНР — страны, которые осознают необходимость перехода к новому пониманию энергоэффективности, как единственному возможному варианту развития своей экономики в рамках следующего этапа экономической истории. В связи с этим низкоуглеродный тренд — это не просто новая тенденция устойчивого развития, а ключевой фактор формирования внутренней и внешней экономической повестки развитых и ведущих развивающихся стран.

Времена, когда проблемы изменения климата, низкоуглеродного развития и чистых технологий, которые ранее рассматривались государствами и компаниями по остаточному принципу, давно прошли и уже никогда не вернуться, и Парижское климатическое соглашение — это лишь вершина айсберга глобального перехода на «зеленые рель-

сы» в соответствии с сопряженными выгодами стран – инициаторов данной инициативы.

Для того чтобы минимизировать риски такого глобального поворота, России требуется разрешить внутренний эколого-экономический конфликт, корни которого заложены в существующей неэффективной модели экономики, и начать переход на новую устойчивую, основанную на принципах энергоэффективности модель экономического развития. Необходимо сформировать эффективную внутреннюю стратегию, способную противостоять новым вызовам.

Требуется пересмотреть национальный вклад России в рамках Парижского соглашения. Он не должен содержать жестких невыполнимых условий, но в то же время предложенные РФ меры должны быть конкретными и соотноситься с реальным сценарием. Российская сторона декларировала в качестве цели «показатель в 70–75% выбросов 1990 г. к 2030 г., при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов»¹. Даже без учета данного уточнения, поставленная Россией цель может быть достигнута без дополнительных усилий. В связи с этим требуется предложить надежную долгосрочную стратегию, которая бы отвечала экономическим интересам России и была бы релевантна климатической политике остального мира.

Реализация положений Парижского соглашения в России может осуществляться с помощью широкого спектра мер, отличающихся друг от друга суммарными и удельными затратами на их выполнение, что может повлечь за собой различные социально-экономические последствия.

Меры по ограничению выбросов, предпринимаемые в России к настоящему моменту, не имеют системного характера, не опираются на комплексные экономические расчеты, а также на целостное видение рисков и перспектив низкоуглеродного развития мировой экономики.

При этом выбор конкретных мер и механизмов реализации должен исходить из четкой и понятной оценки рисков, которые они несут для национальной экономики, экономической безопасности страны, уровня и качества жизни населения России. В настоящий момент имеется риск поспешного и неверного выбора слишком затратных мер и механизмов выполнения национального вклада в рамках Парижского соглашения, которые для России станут дополнительным финансовым бременем в условиях сложного экономического положения.

Требуется выработка консолидированных шагов и дальнейших мер реагирования на изменяющиеся экономико-политические реалии в свете укрепления роли «зеленых инициатив». Необходимо принимать

¹ Макаров И. А. Указ соч. С. 76–94.

во внимание тот факт, что рамки режима глобального управления климатом уже не ограничиваются лишь вопросами защиты окружающей среды, а ставят целью пересмотр сложившихся паттернов поведения государств во всех областях экономики.

В этой связи основной целью России должно стать достижение максимальной энергоэффективности во всех отраслях, на всех стадиях технологического и производственного процесса.

И. В. Сурма

КиберНАТО, ЕС и Россия¹

Эволюция КиберНАТО

Альянс НАТО стал консолидировать свои усилия в области кибербезопасности начиная с 1999 г. Тогда в Югославии во время военных действий на сайты НАТО были совершены серьезные хакерские атаки. Но в действительности первые действия в этой сфере были сделаны только лишь в 2002 г. на саммите НАТО в Праге, на котором было принято решение об усилении защиты от компьютерных атак. Была разработана программа киберобороны НАТО, предусматривающая формирование единого потенциала стран-членов по реагированию на киберинциденты. Позже, когда в 2007 и 2008 гг. государственные учреждения Эстонии и Грузии были подвержены компьютерным атакам, НАТО утвердил первую обоснованную политику в области кибербезопасности. На состоявшемся в 2008 г. саммите альянса в Бухаресте был сделан упор на необходимость для НАТО и стран-членов обеспечивать защиту ключевых информационных систем, обмениваться передовым опытом в сфере кибербезопасности и оказывать содействие и помощь государствам-участникам в противодействии кибернападениям. Следует отметить, что на саммите НАТО в Бухаресте началось активное обсуждение, а позже в Лиссабоне в 2010 г. после дополнительного рассмотрения в стратегическую концепцию НАТО было включено положение о киберпространстве как пятой, новой, области военной деятельности. В этом же году в так называемой концепции NATO's Bi-Strategic Command Capstone Concept² официально определены гибридные угро-

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-01-00001.

² Hybrid Threats Description 1500/CPPCAM/FCR/10-270038 AND 5000 FXX/0100/TT-0651/SER: NU0040 Dated 25 August 2010: BI-SC Input for a new Capstone Concept for The Military Contribution to Countering Hybrid Threats dated (para 7). URL: https://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/20100826_bi-sc_cht.pdf (дата обращения: 30.12.2019).

зы для НАТО, создаваемые противником одновременно в дипломатической, военной, экономической и информационной сферах¹ (это обусловлено, с одной стороны, тем фактом, что гибридный формат действий с юридической точки зрения не подпадает под определение агрессии, а с другой — сложившейся традицией среди экспертных групп НАТО приписывать России ведение гибридных войн для того, чтобы подчеркнуть ее негативную роль в тех или иных конфликтах). Более того, в «Стратегической концепции обороны и обеспечения безопасности членов Организации Североатлантического договора» (2010 г.)² в число приоритетных направлений деятельности альянса включено обеспечение безопасности кибернетических систем.

Следует отметить, что ключевую роль в подготовке международно-правовых обоснований милитаризации киберпространства играют центры передового опыта НАТО (Centres of Excellence), которые отвечают также за проведения международных конференций и крупномасштабных киберучений. Всего в настоящее время у альянса действует 19 таких полноценных центров и три находятся еще в стадии формирования. Все специализированные центры разбросаны по миру, главным образом распределены по Европе и находятся под управлением штаб-квартиры НАТО в Брюсселе. Особенности и специфика этих центров позволяют глубже закрепляться в различных странах, включая государства, не являющиеся членами альянса, вовлекая при этом в свой процесс как военных, так и гражданских этих стран.

Наиболее яркими примерами центров передового опыта могут являться центры, открытые НАТО в Эстонии, Литве и Латвии. Еще в 2008 г. в Таллине был создан Объединенный центр в области киберобороны НАТО (CCD COE) имеющий полноценный статус военной организации. Уникальность этого центра состоит в том, что в нем одновременно работают военные, гражданские лица и представители правительства. Его главные функции — техническая подготовка и обучение специалистов, консультирование и проведение исследований в сфере кибербезопасности и международного информационного права, а также организация курсов по правовым аспектам действий в киберпространстве³.

¹ *Бартош А.* Гибридные войны в стратегии США и НАТО // URL: <https://topwar.ru/60101-gibridnye-voyny-v-strategii-ssha-i-nato.html> (дата обращения: 30.12.2019)

² Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization // URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_82705.htm (дата обращения: 30.12.2019).

³ *Смирнов А. И.* Современные информационные технологии в международных отношениях: монография. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 248. Боевое предназначение таллинского центра не афишируется, но тем не менее из 18 млн евро затрат на создание центра треть — это прямые инвестиции Североатлантического альянса.

Так как общепризнанных международных норм и правил поведения в интернет-пространстве до настоящего времени еще не выработано, работа центра в Таллине направлена на то, чтобы в ускоренном режиме внедрить западную, прежде всего американскую, точку зрения и подходы к правовым аспектам поведения в Интернете. Следует отметить, что центр в Таллине не выступает операционно-функциональным подразделением по борьбе с киберпреступниками, но здесь проводятся тренинги для специалистов разных стран, которые впоследствии обеспечивают национальную кибербезопасность своих государств, а также обмениваются информацией с НАТО и партнерами. К тому же таллинский центр, являясь лидером европейской кибербезопасности и имея аккредитацию НАТО, формально не входит в его организационно-командную структуру, но тем не менее оказывает существенное влияние на действия альянса в области защиты от киберугроз. Начиная с 2012 г. центр передового опыта НАТО в Таллине на регулярной основе организует киберучения, привлекая к ним не только страны – члены НАТО¹.

В Риге с января 2014 г. начал свою работу другой центр передового опыта НАТО – Центр стратегических коммуникаций (NATO Strategic Communications Centre of Excellence)², соучредителями которого выступили Латвия, Литва, Эстония, Польша, Германия, Италия и Великобритания, и который получил официальную аккредитацию в сентябре этого же года. Идея стратегической коммуникации стала новой концепцией, включающей целый спектр возможностей публичной дипломатии и общественных отношений, начиная от убеждений при помощи информационно-психологических операций и заканчивая непосредственно применением силы.

Основными функциями центра в Риге являются работа со СМИ, информирование о деятельности НАТО с помощью инструментов публичной дипломатии, развитие гражданско-военных связей и проведение информационно-психологических операций. Рижский центр регулярно организует различные конференции, издает журналы и публикует доклады о результатах проведенных исследований. Сектор рассматриваемых проблем включает различные аспекты, такие как:

- особенности тактики ведения информационной войны с применением мемов;

¹ На сегодняшний день штат центра киберобороны НАТО в Таллине насчитывает не менее 300 сотрудников, и в его деятельности постоянно участвуют представители не менее 25 стран.

² Подобных центров в странах НАТО около 20. Под общим руководством США в этих центрах фокусируются усилия главным образом семи стран: Великобритании, Италии, Германии, Польши, включая Прибалтийские государства.

- кибервойна;
- основные нарративы экстремистских организаций;
- безопасность в Европейском союзе;
- биометрические технологии;
- национализм и др.

В работе центра передового опыта в Риге России уделяется достаточно пристальное внимание. Изучаются особенности применения современных информационных технологий в российской армии. Кроме того, публикуются материалы о якобы «русском вмешательстве на Украине», а также обзоры санкций против России. Продвигая мысль об активном вмешательстве России и о ведении ею гибридной войны, рижский центр опубликовал в конце 2016 г. несколько аналитических исследований «Кремлевский сборник пьес. Понимание российского влияния в Центральной и Восточной Европе»¹, «Когда гибридная война поддерживает идеологию: Россия сегодня»² и «Кибервойна Путина: государственная политика России в пятой области»³.

В 2012 г. в Вильнюсе начал свою работу центр передового опыта в области энергетической безопасности. Ключевыми задачами Вильнюсского центра являются экспертная оценка и аналитика, на основании которой вырабатываются рекомендации по широкому спектру вопросов энергетической безопасности, а также сотрудничество и взаимодействие между научными и академическими кругами и промышленным сектором, включая военную логистику и помощь стратегическому командованию НАТО, странам-членам и партнерам. Кроме того, центр проводит курсы и организует студенческие практики, причем расходы по практике и проживанию студентов оплачивает альянс. Центр издает несколько тематических журналов, основная направленность которых связана с необходимостью избавиться от «русской энергетической зависимости». Также постоянной темой является угроза энергетической безопасности Украины, исходящая от России. Поэтому на проводимых мероприятиях и материалах центра, внимание акцентируется на «энергетической войне» с Россией. При

¹ Кремлевский сборник пьес. Понимание российского влияния в Центральной и Восточной Европе / Г. Конли, Дж. Мина, Р. Стефанов [и др.] // URL: <https://www.stratcomcoe.org/hconley-jmina-rstefanov-mvladimirov-kremlin-playbook-understanding-russian-influence-central-and> (дата обращения 31.12.2019).

² Когда гибридная война поддерживает идеологию: Russia Today // URL: <https://www.stratcomcoe.org/when-hybrid-warfare-supports-ideology-russia-today> (дата обращения: 31.12.2019).

³ Фоксoll А. Кибервойна Путина: государственная политика России в пятой области // URL: <https://www.stratcomcoe.org/afoxall-putins-cyberwar-russias-statecraft-fifth-domain> (дата обращения: 31.12.2019).

этом вовлекаются в сферу интересов альянса государства, не входящие в НАТО, и, как правило, расположенные на границах с Россией (например, конференция, организованная в ноябре 2018 г. при участии Министерства обороны Грузии, была посвящена инновационным решениям в энергетике для применения в военной сфере и др.).

Отметим, что в работе центров передового опыта НАТО в прибалтийских странах принимают активное участие различные мозговые центры, такие как британский Королевский институт международных отношений (Chatham House), корпорация РЭНД (RAND Corporation), Центр стратегических и международных исследований в Вашингтоне (Center for Strategic and International Studies или CSIS), а также специальные научные центры ряда стран – членов НАТО.

Более активное развитие тема кибербезопасности получила в сентябре 2014 г. на сессии Совета НАТО в Великобритании (г. Ньюпорт, Уэльс) и стала одной из важных на последующих, в том числе парламентских и расширенных, заседаниях организации. В целях обеспечения стабильного функционирования единой информационной сети НАТО главное внимание уделялось вопросам кибербезопасности и увеличения потенциала киберобороны альянса. В Уэльсе была принята расширенная политика НАТО в этой области, где кибероборона утверждена составной частью коллективной обороны. Причем применение ответных мер, предусмотренных ст. 5 Вашингтонского договора, будет приниматься Советом Североатлантического альянса в каждом конкретном случае отдельно. Были предложены приоритетные планы по дальнейшему внедрению во все структуры НАТО современных программных и аппаратных решений, единых стандартов по защите информации, прописан порядок взаимодействия со странами-партнерами и международными организациями. Более того, в рамках программы повышения уровня профессиональной подготовки профильных специалистов планировалось создать дополнительные учебные программы и курсы на базе центра компьютерной безопасности (г. Таллин, Эстония).

В 2016 г. в Варшаве на июльском саммите НАТО особое внимание было уделено вопросам, связанным с деятельностью альянса в киберпространстве, и определены некоторые политические аспекты деятельности НАТО в этой сфере, более детально представленные в Заявлении по итогам встречи на высшем уровне. Был утвержден план развития киберстратегии альянса под названием «Обязательство по кибернетической обороне» (Cyber Defence Pledge). В частности, киберпространство признано «сферой операций, где НАТО должна так же эффективно обороняться, как и в воздухе, на суше и на море». Также было принято решение о расширении сотрудничества Северо-

атлантического альянса с Европейским союзом в сфере киберобороны, что представлено в совместной декларации, подписанной генеральным секретарем НАТО, президентом Европейского совета и председателем Европейской комиссии.

В феврале 2017 г. был представлен обновленный План киберобороны и разработана дорожная карта по развитию освоения киберпространства как нового сектора операций. Опыт и эволюция системы киберобороны США показали, что после признания киберпространства пятой сферой театра военных действий необходимо создать определенную командную структуру, которая будет заниматься планированием, осуществлением и координацией киберопераций. Это произошло в ноябре 2017 г. на заседании Североатлантического совета на уровне министров обороны, где обсуждались вопросы изменения структуры органов военного управления. В итоге было принято решение о создании Центра киберопераций, что позволило бы решить сразу несколько задач:

- обеспечить усиление киберобороны альянса;
- обеспечить эффективность управления и задействования кибервозможностей каждого отдельного государства – члена альянса при сохранении национальной принадлежности;
- интегрировать процессы киберобороны в планирование операций НАТО на всех уровнях.

Речь шла также о подготовке НАТО специальной доктрины проведения киберопераций, где обозначен переход Североатлантического альянса от пассивной защиты к стратегии проактивной обороны в киберпространстве, и если проводить параллели с ключевыми этапами развития киберобороны США, то фактически все реализуется по стандартной и отработанной схеме.

Результатом саммита альянса, прошедшего в июле 2018 г. в Брюсселе, стало создание Центра киберопераций в бельгийском городе Монсе, штат которого будет составлять 70 чел., которые станут получать разведданные и обрабатывать огромные массивы информации в режиме реального времени¹.

Если говорить о юбилейном саммите Североатлантического альянса в Лондоне (2019 г.), то можно смело констатировать тот факт, что НАТО превращается в институт некоего общественного одобрения прежде всего военных интересов США. Космос был объявлен сферой операций альянса, наряду с сушей, морем, воздухом и киберпространством. Но тем не менее прозвучало обещание НАТО не размещать в космосе

¹ Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018 // URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (дата обращения: 18.10.2019).

оружие, а использовать это пространство для связи и наблюдения, включая необходимость обеспечения систем ПВО и ПРО. Хотя планировалось, что саммит выльется в компактное и торжественное мероприятие, в действительности на обсуждение было вынесено множество проблем и взаимных претензий со стороны стран-участниц, касающихся главным образом ключевой ценности НАТО — денег. Одну из самых существенных претензий к альянсу озвучил Президент Франции Э. Макрон, накануне встречи сделавший целую серию громких и болезненных для НАТО заявлений, например диагноз о «смерти мозга» Североатлантического альянса (в интервью журналу *The Economist* он обвинил НАТО в отсутствии координации прежде всего по вопросам операции Турции в Сирии)¹. Французский президент использовал этот пример для того, чтобы продвинуть идею о необходимости создания общеевропейской системы обороны, включая кибероборону, без поддержки от США. Еще одним ключевым вопросом стала тема вооружений из-за чрезмерного давления США на европейских партнеров по НАТО для увеличения военных расходов, включая обязательные закупки американского вооружения. Ни Франция, ни другие европейские страны не хотят платить за развитие американского военно-промышленного комплекса. Идея общеевропейской обороны нужна Франции для поддержки прежде всего собственной военной промышленности. Например, компании *Dassault Aviation*, производящей истребители четвертого поколения *Rafale* и являющейся соучредителем с Германией и Испанией концерна по созданию европейского самолета пятого поколения, который способен составить конкуренцию F-35.

Киберструктуры НАТО

Начало формирования киберструктур Североатлантического альянса было положено в июле 2012 г., когда было учреждено Агентство НАТО по связи и информации (NCIA)², одной из ключевых задач ко-

¹ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead // URL: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (дата обращения: 13.02.2020).

² Агентство НАТО по связи и информации (NCIA) было создано в результате объединения ряда агентств НАТО, таких как по вопросам взаимодействия, управления и связи (NATO Consultation, Command and Control Agency); обслуживанию систем связи и информации (NATO Communication and Information Systems Services Agency); совершенствованию системы оперативного управления BBC (NATO ACCS Management Agency); бюро по реализации программы строительства активной эшелонированной противоракетной обороны (ПРО) театра военных действий (ALTBMD Programme Office) и подразделений службы информационно-коммуникационных технологий штаб-квартиры Североатлантического союза (Elements of NATO HQ ICTM).

торого стало создание централизованной системы киберзащиты альянса. Кроме того, NCIA призвано обеспечивать непрерывное управление силами и средствами, подчиненными НАТО, организацию коллективной кибербезопасности, реализацию программ строительства объединенных вооруженных сил в области развития автоматизированных систем управления и связи. Также в круг вопросов за которые отвечает агентство, входят защита информационных систем и компьютерных сетей Североатлантического союза от несанкционированного доступа; реализация многонациональных проектов по развитию единого информационного пространства стран блока НАТО; интеграция коммуникационных сетей сил ПВО и ПРО европейских стран альянса, а также их сопряжение со средствами европейского сегмента глобальной системы ПРО США; организация, контроль состояния и обеспечение устойчивой работы автоматизированных систем управления (АСУ) и связи внутри альянса; информационно-техническое обеспечение операций и миссий объединенных вооруженных сил НАТО и др.

В состав Агентства НАТО по связи и информации входят пять подразделений (служб): модернизации и обслуживания информационно-телекоммуникационных систем; защиты киберпространства; материально-технического обеспечения и ресурсов; управления воздушными операциями и строительства ПРО альянса. В состав NCIA также входят два центральных отделения (в Монсе (Бельгия) и Гааге (Нидерланды)) и 32 периферийных отделения, размещенных на территории стран — членов Североатлантического альянса и в Афганистане.

Контролирует Агентство НАТО по связи и информации и отвечает за подготовку предложений по развитию направлений его деятельности наблюдательный совет (Agency Supervisory Board), в который входят по одному представителю от каждой страны — члена НАТО. А юридическое, организационно-административное обеспечение деятельности агентства и освещение наиболее актуальных направлений его работы выполняет аппарат директора NCIA (Брюссель).

Кроме того, следует отметить роль координационно-технического центра сил реагирования НАТО на компьютерные инциденты NCIRC (National Criminal Intelligence Resource Center), являющегося определенным мозговым узлом борьбы Североатлантического альянса против киберпреступности¹. NCIRC должен обеспечивать киберзащиту всех информационных ресурсов НАТО, как связанных с деятельностью постоянных штабов, так и штабов, сформированных и развернутых в пе-

¹ NCIRC является частью Агентства НАТО по связи и информации (NCIA), которое поддерживает операции НАТО, объединяет информационные и коммуникационные системы НАТО и защищает сети альянса.

риод проведения операций или учений. Североатлантический альянс подписал с итальянской компанией Finmeccanica в начале 2012 г. контракт на разработку программы киберзащиты NCIRC, ее внедрение, сопровождение и обслуживание. Полная оперативная готовность NCIRC была достигнута в 2013 г., после разработки условий сотрудничества, в том числе между экспертами, которые пользуются взаимным доверием и представляют свои государства, промышленность, научные круги и НАТО. В итоге в рамках соглашения Finmeccanica при поддержке США обеспечивает информационную безопасность более 30 важных объектов и штаб-квартир альянса в 28 странах мира. Было разработано руководство-пособие, в которое включены требования к участвующим в этом процессе экспертам и очерчены сферы и уровень их компетенции. В этом руководстве определены все основные процедуры и возможные действия группы быстрого реагирования NCIRC в области противодействия киберпреступности. Здесь же закреплены рекомендации по реагированию НАТО по просьбе стран-членов и партнеров альянса о помощи в защите их информационных и коммуникационных систем. Над совершенствованием этого руководства-пособия продолжается постоянная работа экспертов и специалистов по планированию на случай чрезвычайных ситуаций гражданского характера.

Таким образом, координационно-технический центр НАТО по реагированию на компьютерные инциденты NCIRC защищает собственные сети НАТО и обеспечивает круглосуточную поддержку киберзащиты. В составе NCIRC трудится 200 экспертов, которые занимаются инцидентами и предоставляют странам – членам НАТО и их союзникам интерактивный анализ состояния киберпространства.

В рамках дальнейшего укрепления своей киберзащиты НАТО был создан новый Центр киберопераций в Монсе (Бельгия), который полностью будет введен в эксплуатацию в 2023 г. Центр будет оказывать поддержку руководству альянса и способствовать ситуационно-оперативной осведомленности, а также информировать военных командиров, руководителей операции и миссии и укреплять общую кибероборону НАТО. Центр киберопераций в Монсе будет координировать текущую оперативную деятельность НАТО в киберпространстве, обеспечивая свободу действий НАТО в этой области и делая военные операции Североатлантического альянса более устойчивыми к кибератакам. Работающие в новом киберцентре 70 экспертов будут оперативно предоставлять информацию военной разведке о различных хакерах, начиная с исламистов и заканчивая террористическими и организованными преступными группами, действующими от имени враждебных государств. Центр киберопераций, если потребуется, по-

тенциально будет иметь возможность применять кибероружие, которое способно не только сбивать вражеские ракеты, но и уничтожать системы ПВО и компьютерные сети противника.

Отметим, что альянс не планирует развивать собственный наступательный кибернетический потенциал, но в то же время союзные государства могут добровольно предоставлять свои суверенные кибервозможности для проведения операций и миссий НАТО. Причем эти страны фактически сохраняют контроль над своими национальными кибернетическими возможностями даже в том случае, когда они будут использоваться для проведения операций под руководством НАТО. Например, киберполигон НАТО в Эстонии, который является базой для учений и тренировок и действует под управлением Сил обороны Эстонии. Эта площадка обеспечивает проведение ежегодных передовых флагманских учений альянса и его партнеров по киберзащите – «Киберкоалиции». Школа НАТО в Германии (Обераммергау) обеспечивает процесс киберобучения для поддержки киберопераций альянса, разработки его стратегии и политики в этой сфере, а также доктрины и определенных процедур в киберпространстве Североатлантического союза. Обучение специалистов в области киберобороны будет также осуществляться под патронатом Академии связи и информации НАТО (NATO Communications and Information Academy) на базе школы агентства НАТО по связи и коммуникации, строительство которой, начатое в марте 2017 г. в Оэйрасе (Португалия), в настоящее время практически завершено. На школу будут возложены ключевые задачи по обучению и повышению квалификации военнослужащих и гражданского персонала блока НАТО по следующим направлениям: обеспечение защиты информации, эксплуатация и техническое обслуживание автоматизированных систем управления и проведение киберопераций. Школа состоит из командования, штаба и трех отделов (учебный отдел, научно-исследовательский и отдел обеспечения учебного процесса). Административно-хозяйственные должности и профессорско-преподавательские позиции укомплектованы военнослужащими и гражданским персоналом из стран – членов НАТО. Первый набор слушателей был осуществлен в III квартале 2019 г., а ежегодный набор слушателей планируется довести до более 6 тыс. чел. Процесс обучения будет обеспечен примерно 400 краткосрочными программами продолжительностью от одной до четырех недель.

И, наконец, Оборонный колледж НАТО в Риме (NATO Defence College, NDC), который обязан способствовать развитию у слушателей стратегического мышления по военно-политическим вопросам, в том числе по вопросам киберзащиты. Колледж был создан в 1951 г. в Париже, а в 1966 г., когда Франция вышла из альянса, переведен в Рим.

NDC готовит офицерский состав и гражданский персонал для высших военно-политических органов альянса, а также для штабов объединенных и национальных Вооруженных сил стран-участниц и государств-партнеров НАТО. В колледже ежегодно проводятся девять или десять различных курсов и семинаров по вопросам безопасности, актуальным для Евроатлантического региона, обучение на которых проходят высшие офицеры, высокопоставленные государственные служащие, ученые и парламентарии из разных стран. В NDC создан научно-исследовательский отдел, который обеспечивает старших руководителей НАТО своевременными аналитическими отчетами и рекомендациями по актуальным вопросам альянса. Отдел также занимается информационно-пропагандистской деятельностью, организует научно-практические конференции и семинары по вопросам безопасности.

Практически все виды деятельности колледжа предполагают участие слушателей и специалистов из стран НАТО, стран-партнеров из Центральной и Восточной Европы, Средиземноморского диалога и стран — участниц программы «Партнерство ради мира».

В настоящее время информационно-коммуникационная инфраструктура НАТО охватывает более 60 различных объектов, начиная от военно-политической штаб-квартиры в Брюсселе и военного командования и заканчивая объектами конкретных операций НАТО. Более 100 тыс. чел. непосредственно работают в информационных сетях Североатлантического альянса, которые за последнее десятилетие все чаще становятся объектом для кибератак.

Настроенные системы киберзащиты НАТО ежедневно регистрируют сотни тысяч подозрительных действий: от попыток проникновения невысокого уровня до технологически сложных атак на информационные сети НАТО. Практически большая часть таких атак обнаруживается и обрабатывается автоматически. Но тем не менее некоторые из них требуют дополнительного анализа и ответной реакции экспертов. Сформированная команда киберспециалистов из 200 чел. обеспечивает круглосуточную защиту информационно-коммуникационной сети НАТО. Эта команда предотвращает несанкционированный доступ, обнаруживает, анализирует и обменивается информацией о кибератаках и вредоносных программах, предотвращает потерю данных и проводит компьютерную экспертизу, анализ и оценку уязвимостей, включая пост инцидентные рассмотрения.

Система обеспечения общеевропейской кибербезопасности

Наиболее важную роль в обеспечении европейской кибербезопасности сегодня играют несколько структур: Европейское агентство по

сетевой и информационной безопасности (The European Union Agency for Network and Information Security, ENISA), Европейский центр по предотвращению киберпреступлений (European Cybercrime Centre, EC3), а также команда срочного компьютерного реагирования для ключевых институтов ЕС (The Computer Emergency Response Team for the EU institutions, CERT).

Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности (ENISA) является основным европейским центром исследований в области кибербезопасности. В соответствии со своими функциями, ENISA играет ведущую роль в активизации устойчивости к киберугрозам в ЕС, особое внимание уделяется сокращению разрыва в возможностях государств-членов в этой сфере. ENISA создана 10 марта 2004 г. как дополнительная структура, которая была призвана предотвращать, учитывать и реагировать на сетевую информацию и проблемы безопасности в ЕС. С тех пор агентство претерпело целый ряд изменений. Срок действия его мандата был продлен в 2008 г. и продлевается регулярно (в 2011 г., 2013 г. и т. д.). Когда в 2009 г. в Рамочную директиву 2002 г. были внесены поправки, полномочия ENISA значительно расширились: «Еврокомиссия, учитывая мнение ENISA, может принять соответствующие технические меры для их согласования»¹. По сути, ENISA наделена полномочиями принуждения к исполнению, поскольку ее рекомендации играют центральную роль в Стратегии согласования Еврокомиссии.

Другие ее важные функции описаны в «Основных предписаниях для ENISA»² 2013 г. Так как ENISA — экспертный орган, ее основной задачей является консультирование Комиссии и государств-членов по вопросам, связанным с безопасностью сетей и информации, сбор и анализ данных для выявления возникающих рисков, содействие в оценке рисков и администрирование, а также поддержка сотрудничества между различными заинтересованными сторонами, в частности путем поощрения партнерских связей между государственным и частным секторами. В связи с уязвимостью кибербезопасности необходимо было бы задействовать максимально большое количество заинтересованных сторон для эффективного восстановления потен-

¹ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2002/21 от 7 марта 2002 г. об общих рамках регулирования электронных коммуникационных сетей и услуг (Рамочная Директива) (отменена). (Текст в редакции Директивы 2009/136/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 25 ноября 2009 г.) // URL: <https://dir.md/70205136/?host=base.garant.ru> (дата обращения: 10.02.2020).

² European Union Agency for Cybersecurity – FAA 2013 ENISA // URL: <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/accounting-finance/files/FAA%202013%20ENISA%20signed.pdf/view> (дата обращения: 10.02.2020).

циала и снижения рисков. В этом отношении ENISA старается развивать обмен информацией между различными участниками, выступая в качестве экспертного посредника, оценивая возможности, выявляя пробелы и определяя политику кибербезопасности на национальном и европейском уровнях.

ENISA активно участвует в формировании безопасности сетей и информационной безопасности высокого уровня в пределах всего Европейского союза. Агентство тесно сотрудничает с государствами — членами ЕС и частным сектором для принятия решений. Это включает прежде всего общеевропейские учения по кибербезопасности, развитие национальных стратегий кибербезопасности, сотрудничество компьютерных групп реагирования на чрезвычайные ситуации разных стран и укрепление потенциала в этой сфере. Помимо этого, Агентство способствует развитию и исполнению политики и законов ЕС в вопросах, касающихся безопасности сетей и информационной безопасности. Вся деятельность ENISA можно разделить на три ключевые сферы: рекомендации, деятельность, способствующая определению политики и ее применению, и осуществление прямого взаимодействия с оперативными группами по всему ЕС.

Важно отметить, что при содействии ENISA разрабатываются национальные киберстратегии, в соответствии со Стратегией кибербезопасности ЕС (2013 г.)¹, в качестве шага для координации деятельности как на национальном, так и на общеевропейском уровне. На данном этапе, практически все страны — члены ЕС завершили разработку новых национальных киберстратегий, отвечающих требованиям как Глобальной стратегии кибербезопасности, так и Директиве по безопасности сети и информационных систем (NIS, 2016 г.)², включая общий регламент ЕС о защите данных (2018 г.)³.

В рамках ENISA функционируют компьютерные группы реагирования на чрезвычайные ситуации (CSIRT), которые представляют собой группы экспертов по компьютерной безопасности, занимающиеся сбором информации о нарушениях кибербезопасности, их классификацией и нейтрализацией. В Европейском союзе такие группы

¹ EU Cybersecurity Plan to Protect Open Internet and Online Freedom and Opportunity — Cyber Security Strategy and Proposal for a Directive // URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security> (дата обращения: 10.02.2020).

² Директива Европейского Парламента и Совета ЕС (ЕС) 2016/1148 от 6 июля 2016 г. о мерах по достижению высокого общего уровня безопасности сетевых и информационных систем Союза // URL: <https://base.garant.ru/71737658/> (дата обращения: 10.02.2020).

³ GDPR (General Data Protection Regulation) // URL: https://ogdpr.eu/ru#GDPR_General_Data_Protection_Regulation (дата обращения: 10.02.2020).

создавались чаще всего на базе университетов и крупных IT-компаний. Большинство государств – членов Евросоюза не имеют своих координационных центров, они сотрудничают через общеевропейскую организацию TF-CSIRT. Управление этими группами постепенно передается агентству ENISA.

CERT играют важную роль в борьбе с киберугрозами в более общем плане, но в данной работе основное внимание уделяется их роли как исполнителей Директивы по безопасности сети и информационных систем (NIS). Поскольку успех данной Директивы зависит не только от ее утверждения и последующего принятия, но также от ее реализации, CERT или компьютерным группам реагирования на чрезвычайные ситуации (CSIRT) поручено выполнить требования, введенные после утверждения Директивы NIS.

CERT или CSIRT – это организации, которые реагируют на инциденты информационной безопасности и предоставляют первичные услуги безопасности, такие как оповещения, предупреждения, консультации и обучение. CERT появились после «Инцидента Морриса» в конце 1980-х гг., во время которого червь, форма вредоносного ПО, разрушил глобальную инфраструктуру информационных технологий (IT), причинив огромный ущерб. Вскоре после этого, в 1992 г., первая европейская CERT, SURFnet-CERT3, была создана голландской компанией SURFnet. Сегодня, согласно данным ENISA, в Европе действует более 100 известных CERT.

Чтобы внедрить культуру предвосхищения и быстрого реагирования на угрозы, Директива требует от каждого государства-члена создать национальный CERT, который будет действовать в качестве точки безопасности связи. С этой целью ENISA помогает облегчить настройку и запуск CERT в целях сбора информации и сотрудничества в области обмена передовым опытом и информацией за пределами Европы с такими международными игроками, как Группа специального назначения CSIRT (TF-CSIRT), действующая в США группа US-CERT и, наконец, функционирующая в Азиатско-Тихоокеанском регионе Asian-Pacific-CERT. CERT-EU была создана после годового испытательного срока для повышения оперативной устойчивости к инцидентам и угрозам в отношении более широких европейских сетей. Хотя сфера деятельности CERT-EU охватывает все области безопасности – предотвращение, обнаружение, реагирование и восстановление – особая фокусная область CERT-EU заключается в «создании и дополнении существующих возможностей у государств – участников ЕС»¹. CERT-EU финансируется

¹ Согласованная Директива ЕС по кибербезопасности // URL: <http://internetinside.ru/soglasovannaya-direktiva-es-po-kiberb/> (дата обращения: 10.02.2020).

такими крупными европейскими институтами, как Европейская комиссия, Европейский совет и Европарламент, однако функционирует под стратегическим руководством межведомственного руководящего совета. 25 февраля 2015 г. была утверждена новая сфера деятельности CERT-EU, которая теперь включает обслуживание системы обмена информацией, тем самым стремясь укрепить связи с сообществом CERT и компаний, занимающихся защитой ИТ, размещенных в государствах-членах и в других странах.

Говоря о противодействии киберпреступности в ЕС, необходимо обратить внимание на Европейский центр по предотвращению киберпреступлений (ЕСЗ). ЕСЗ — это орган полицейской службы ЕС, Европола, который начал свою работу в январе 2013 г. для активизации деятельности правоохранительных органов ЕС по борьбе с киберпреступностью в Европейском союзе и для защиты европейских граждан, бизнеса и правительств. ЕСЗ можно назвать центром киберразведки Евросоюза. Его создание является приоритетной задачей, поставленной Стратегией внутренней безопасности ЕС. Европейский центр по предотвращению киберпреступлений уделяет особое внимание трем видам киберпреступлений: киберпреступлениям, совершаемым организованными группировками, в особенности тем, которые получают доходы от этого; киберпреступления, причиняющие серьезный урон жертве, такие как сексуальная эксплуатация детей; киберпреступления и кибератаки, которые нацелены на повреждение важной инфраструктуры или информационных систем ЕС. Таким образом, ЕСЗ служит связующим звеном для получения информации о преступлениях и разведанных. Он также поддерживает операции и расследования государств — членов Европейского союза посредством анализа, сотрудничества и экспертизы и обеспечивает разработку разнообразных механизмов стратегического анализа, позволяющих принимать обоснованные решения на практическом и стратегическом уровнях, способствующие противодействию и предотвращению киберпреступности. Помимо этого, он координирует информационно-коммуникационную совместную деятельность правоохранительных органов с частными и научными кругами и другими несиловыми структурами, а также поддерживает обучение и наращивание потенциала компетентных органов государств — членов ЕС. Он предоставляет техническую и цифровую поддержку в расследованиях и операциях стран — членов ЕС и представляет правоохранительные органы ЕС в смежных сферах (научно-исследовательских и опытно конструкторских работах, интернет-управлении, разработке политики).

Этот нормотворческий, кооперативный подход отражен на законодательном уровне ЕС. Директива о нападениях на информационные

системы 2013 г., которая заменила Рамочное решение Совета 2005 г., преследует две цели: 1) установление минимальных стандартов для определения уголовных преступлений и соответствующих санкций; 2) развитие сотрудничества между национальными правоохранительными органами и специализированными органами Союза, а именно Европолом (или, более конкретно, ЕСЗ), Евроюстом и ENISA. Что касается стандартизации уголовных преступлений, Директива вводит четыре общие категории правонарушений: незаконный доступ к информационным системам, неправомерное вмешательство в систему, незаконное вмешательство в данные и незаконный перехват информации. В отношении расширения сотрудничества Директива подчеркивает важность наличия точек взаимодействия в каждом государстве-члене и необходимость предоставления Европолу и ENISA соответствующей информацией.

Созданному в 2013 г. в рамках Европола, ЕСЗ было поручено сосредоточить внимание на киберпреступлениях, совершенными организованными группами в целях воздействия на критическую (информационную) инфраструктуру или нанесения серьезного ущерба жертве. Его деятельность имеет три аспекта. Во-первых, терминал, собирающий информацию (Focal Point Terminal), исследует международные мошенничества с платежами, сотрудничая с такими ключевыми институтами, как Европейский центральный банк (ЕЦБ) и национальными банками, предоставляя в реальном времени доступ к его информационным базам данных и судебно-медицинским анализам. Во-вторых, Focal Point Cyborg борется с высокотехнологичными преступлениями против важнейших секторов инфраструктуры. Cyborg использует систему анализа вредоносных программ Европола (EMAS) для экспертизы преступлений и поддерживает совместные следственные группы (Joint Investigation Teams (JITs)) для совершения высокопрофильных транснациональных операций. В-третьих, Focal Point Twins фокусируется на детской сексуальной эксплуатации.

Важно отметить, что этот центр связывает правоохранительные органы, CERT, промышленность и академические сообщества и представляет собой надежный источник информации о возникающих угрозах. Там, где выявленные угрозы большого масштаба и представляют серьезную опасность, Совместная целевая группа по борьбе с киберпреступностью (J-CAT) использует экспертизу различных агентств по связям за пределами ЕС для координации общей ответной реакции. Эта группа начала свою работу 1 сентября 2014 г. совместными усилиями ЕСЗ, Целевой группой по киберпреступности ЕС (EUCTF), Федеральным бюро расследований США (ФБР) и Национальным агентством по предупреждению киберпреступности Великобритании

(NCA). J-CAT работает в индивидуальном порядке, обладая привилегией самостоятельно определять приоритеты или проводить исследование на своих условиях.

ЕСЗ реализует также стратегическую функцию, используя современные методы стратегического анализа, Европейский центр по предотвращению киберпреступлений обеспечивает всестороннюю консультацию для европейских политических лидеров по возникающим тенденциям и методам киберпреступной деятельности. Кроме того, он обеспечивает обучение правоохранительных органов в ЕС и за его пределами в сотрудничестве с соответствующими организациями, такими как Европейский полицейский колледж (CEPOL) и Европейская группа по подготовке и обучению для борьбы с киберпреступностью (ECTEG). Его судебно-медицинская экспертиза также заслуживает внимания: ЕСЗ создал свою собственную лабораторию цифровой судебной экспертизы, которая обеспечивает передовую криминалистическую помощь и проводит свои собственные независимые технологические исследования и разработки. Другие стратегическими задачами ЕСЗ являются повышение осведомленности общества и расширение партнерских отношений на международной арене.

Орган, занимающийся судебным преследованием кибер- и гибридных преступлений, — Евроюст. Он был создан в 2002 г. в соответствии с решением Европейского совета, чтобы укрепить судебную власть европейских правоохранительных органов. Как учреждение ЕС, Евроюст содействует процессу судебного разбирательства при проведении трансграничных расследований, в частности, путем поддержки осуществления международной взаимной правовой помощи и запросов об экстрадиции. Фактически Евроюст имеет контактные пункты в 23 государствах, не входящих в состав ЕС, и тесно сотрудничает с Европейской судебной сетью (EJN), Европейским управлением по борьбе с мошенничеством (OLAF) и Европолом.

Годовой отчет Евроюста за 2018 г. выделяет ряд достижений в области кибербезопасности. Количество случаев киберпреступности, из-за которых государства-члены обратились за помощью к Евроюсту, увеличилось на 19% по сравнению с 2017 г., а около 200 совместных следственных групп (JIT) получили помощь Евроюста.

Более того, Евроюст является одним из основателей Группы специального назначения ЕС для борьбы с киберпреступлениями (EUCTF), которая была создана еще в 2010 г. в качестве платформы для обмена передовым опытом. Целевая группа состоит из руководителей подразделений по борьбе с киберпреступностью из всех государств — членов ЕС, Европола, Евроюста и Комиссии. Она отвечала за наблюдение за пилотированием J-CAT, успех которого привел к его полной опе-

рационализации. EUCTF остается платформой высокого уровня для синхронизации действий ЕС против киберпреступности.

Так, в июле 2018 г. была проведена общеевропейская акция против организованной сети кибермошенничества, занимающейся реализацией незаконно полученных высококачественных товаров. Незаконные товары, как сообщается, продавались в основном в Восточной Европе, т. е. России, Украине и странах Балтии. Незаконная прибыль оценивалась более чем в 18 млн евро. Германия и Литва инициировали расследование и сформировали совместную следственную группу (ЖТ) через Евроюст в целях упрощения и ускорения обмена информацией по конкретным делам. Евроюст провел несколько координационных совещаний и оказал поддержку в проведении досудебных расследований. В итоге 17 подозреваемых, включая организатора ОПГ, были арестованы, а многочисленные частные резиденции и предприятия, причастные к этому, были обысканы в Германии, Литве, Эстонии, Швейцарии, Кипре, Великобритании, Финляндии, Латвии и Украине. В целом сегодня можно констатировать, что все большее внимание к борьбе с киберпреступностью находит отражение в растущей концентрации учреждений, программ и проектов, которые действуют для этой цели в ЕС.

Многонациональные киберучения НАТО – Cyber Coalition

Последние годы у России с Североатлантическим альянсом практически нет совпадающей повестки дня в сфере безопасности вообще и кибербезопасности в частности. Вместо ее формирования НАТО все активнее навязывает России некое военное соревнование. Очевидно, что тот вектор, который формировался при создании НАТО, сохранился и все отчетливее проявляется сегодня в форме противостояния «врагу на Востоке», от которого необходимо обороняться.

Еще в июле 2016 г. в Варшаве в итогах саммита НАТО было заявлено о «дуге нестабильности и отсутствия безопасности» на периферии альянса и за его пределами и о том, что страны НАТО сталкиваются с серьезными вызовами и угрозами безопасности, исходящими с востока и с юга, как от государственных, так и негосударственных субъектов, террористических и вооруженных сил, гибридных и кибернетических нападений. Были отмечены якобы агрессивные действия Москвы, провокационная деятельность на периферии стран альянса, тот факт, что это угрожает евроатлантической безопасности и препятствует созданию «единой, свободной и мирной Европы». Не приводя доказательств, НАТО навязывает всему миру имидж России как агрессора, который применяет гибридные и кибернетические операции на

границах территории Североатлантического альянса, не вспоминая о том, что сам блок существенно расширился и вплотную приблизился к российским границам.

В современных информационно-технологических условиях развития мирового сообщества альянсу актуальны и необходимы обоснования его глобальной кибермилитаризации. Эту важную роль как раз и играют центры передового опыта НАТО, о которых говорилось ранее. Они занимаются разработкой и обоснованием международно-правовых вопросов кибермилитаризации, организуют и проводят профильные конференции и крупномасштабные учения. Например, Объединенный центр в области киберобороны НАТО (CCD COE) в Таллинне в 2013 г. опубликовал так называемое Таллиннское руководство по вопросам применения международного права к условиям конфликтов в киберпространстве (Tallinn Manual 2013)¹. На 300-х страницах документа по сути легитимируются конфликты в киберпространстве как форма поведения стран и действующих в их интересах посредников. Ряд положений руководства фактически санкционирует применение широкого спектра кинетического оружия против источников киберугроз, а также силовые действия военных по отношению к гражданским лицам, причастным к кибератакам (причисляя их к комбатантам), и военные кибероперации, направленные против критических информационных инфраструктур. Можно сделать вывод, что Таллиннское руководство пытается формировать международно-правовую базу для ведения наступательной кибервойны, активно связывая правила ведения кибервойн с системой международного права, делая акцент на проактивных операциях, на кибернападении. Именно против этого выступают российские эксперты, отстаивая позицию России и ее партнеров о недопустимости информационных войн и голосуя против легитимации конфликтов в информационном пространстве и за предотвращение использования информационно-коммуникационных технологий в военных целях.

Следующая итерация, вышедшая в феврале 2017 г., – Таллиннское руководство – 2.0 (Tallinn Manual 2.0, 2017)², практически, как и другие многочисленные разработки Центра в области киберобороны НАТО, показала, что позиция Североатлантического альянса существенно не изменилась. Более того, в учениях «Сомкнутые щиты» (Locked Shields), прошедших в Эстонии 23–27 апреля 2018 г., участвовали около

¹ *Schmitt M. N.* Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. Cambridge University Press, 2013. 300 p.

² Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations / ed. by M.N. Schmitt. Cambridge University Press, 2017. 638 p.

1000 экспертов из 30 стран мира при задействовании более 4000 виртуальных систем, имитирующих кибернападения различного уровня. Проведенные учения подтвердили наступательный характер планируемых сценариев, даже исходя из того, что количество компьютерных атак на целевую страну превысило более двухсот пятидесяти тысяч 250 тыс. в течение четырех дней. Это же подтверждают прошедшая в Таллинне (июнь 2018 г.) 10-я Международная конференция по киберконфликтам (CyCon 2018)¹ и 11-я конференция CyCon 2019 (май 2019 г.) под названием «Тихая битва» (Silent Battle), организованные Центром. Подобные учения проводятся с 2015 г., и с каждым годом их участников становится все больше.

В учениях Cyber Coalition 2019 (2–6 декабря 2019 г.) на базе Академии Сил обороны в Тарту приняли участие 27 из 29 стран – членов НАТО, ЕС и шесть партнеров альянса, среди которых Япония, Алжир, Австрия, Ирландия, Финляндия и Швеция. Япония была единственной страной – представителем Азии на этих учениях, при этом японские специалисты участвовали дистанционно впервые. Ранее Япония приглашалась на Cyber Coalition только в качестве наблюдателя. В ходе Cyber Coalition 2019 был разыгран приближенный к реальности сценарий кибератак и отработка через сети скрытного воздействия на жизненно важные системы государства-противника, включая энергетические, телекоммуникационные, оборонные и др. Координация учений осуществлялась из Центра киберобороны НАТО в Таллинне дистанционно. Страны-участницы представили более 700 специалистов по кибербезопасности, военных, технологов, государственных чиновников и представителей бизнеса. В итоге они отработывали совместный план действий на случаи киберугроз, для того чтобы специалисты научились взаимодействовать друг с другом для предотвращения воздействия источника, представляющего опасность.

Действительно, в современном информационном мире у любого международного конфликта имеется кибернетическая составляющая, но критерии и точность определения противника, признаков его агрессии и начала ответной (превентивной) операции выглядят достаточно расплывчато, так как, например, правовые основы для DDoS-атак отсутствуют, а из-за сложности атрибуции кибератак под удар могут попасть непричастные к ней страны.

С другой стороны, наиболее серьезным киберпротивником может являться государство, входящее как минимум в пятерку «Глобального индекса кибербезопасности», а это США, Великобритания, Франция, Литва и Эстония. Россия или Китай не попадают даже в первую де-

¹ В мероприятии приняли участие свыше 700 киберэкспертов из более чем 40 стран.

сятку. Например, численность кибервойск в США – 19 тыс., в Германии – 12 тыс., в России – около 1000 военнослужащих.

У границ России традиционные и кибернетические войска Североатлантического альянса никого не защищают, а наоборот разрабатывают и планируют ударные, десантные и наступательные операции. А ядерная держава может оказаться уязвимой для кибернетических диверсий против АЭС, космических систем и систем ПВО-ПРО, ударных ракетных комплексов. Поэтому в России осенью 2019 г. все оперативно-тактические комплексы «Искандер-М» были интегрированы в единую сеть управления с подключением «военному интернету» и готовы получать боевую задачу в режиме реального времени. А эта система может стать целью для кибератак, технологии которых вероятнее всего отрабатывали на учениях НАТО Cyber Coalition 2019 в Тарту. Следует также отметить, что НАТО только в 2019 г. было проведено 335 разных видов учений и большинство из них у границ России.

Международная информационная безопасность и российская практика противодействия компьютерным инцидентам

Комплексно информационные ресурсы России включают в себя информационно-телекоммуникационные сети, информационные и автоматизированные системы управления, находящиеся как на территории государства, так и в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации в мире. В России для предотвращения компьютерных инцидентов и кибератак на эту критическую государственную информационную систему Указом Президента России от 15 января 2013 г. № 31с301 было предусмотрено создание «Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации» (ГосСОПКА). В дальнейшем на базе этого Указа была подготовлена и утверждена Президентом России Концепция государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации (12 декабря 2014 г. № К 1274).

ГосСОПКА – это единый территориально распределенный комплекс, в который входят силы и средства, необходимые для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и оперативного реагирования на компьютерные инциденты. В целях дальнейшего совершенствования и развития этой государственной системы и в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» был принят Указ Президента

РФ от 22 декабря 2017 г. № 620, в рамках которого ответственность за функционирование системы ГосСОПКА возлагается на Федеральную службу безопасности РФ, а сама система предназначается для выполнения четырех ключевых задач:

- контроль степени защищенности информационных ресурсов РФ от кибератак;
- взаимодействие организаций – владельцев информационных ресурсов, включая субъектов критической информационной инфраструктуры, в ходе работ по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий кибератак;
- прогнозирование в области информационной безопасности России;
- расследование компьютерных инцидентов.

Отметим, что ключевую роль в системе выполняет Центр реагирования на компьютерные инциденты (Computer Emergency Response Team – CERT) в информационно-телекоммуникационных сетях органов государственной власти России (GOV-CERT.RU), который координирует действия организаций и ведомств в области предотвращения, выявления и ликвидации последствий компьютерных инцидентов. Прежде всего GOV-CERT.RU осуществляет реагирование на различные компьютерные инциденты, связанные с объектами информационной инфраструктуры России, принадлежащие органам государственной власти и объектам, размещенным в сегменте RSNET (Russian State Network) сети Интернет. При этом решается целый ряд важных задач:

- анализ причин, особенностей и условий возникновения инцидентов в информационно-коммуникационной системе органов государственной власти России;
- разработка рекомендаций по возможным способам нейтрализации актуальных угроз информационной безопасности;
- консультативная и методическая помощь при проведении мероприятий по ликвидации последствий компьютерных инцидентов в информационно-коммуникационной системе органов государственной власти РФ;
- накопление и анализ сведений о компьютерных инцидентах;
- взаимодействие с иностранными, международными и российскими организациями, осуществляющими реагирование на компьютерные инциденты.

Выделим основные виды киберинцидентов и угроз, на которые осуществляется реагирование:

- попытки несанкционированного доступа к объектам информационно-телекоммуникационных систем органов государственной власти РФ;

- атаки типа «отказ в обслуживании» в отношении информационно-телекоммуникационных систем органов государственной власти РФ;
- вовлечение объектов информационно-телекоммуникационных систем органов государственной власти РФ в бот-сети и распространение вредоносного программного обеспечения.

Если возникают угрозы, не входящие в этот список, то в каждом случае решение о реагировании на них с помощью GOV-CERT.RU принимается индивидуально. Более того, чтобы обеспечить эффективное противодействие киберугрозам помимо Государственного центра, были созданы дополнительные структуры, например, ФинЦЕРТ Банка России, «Лаборатория Касперского», CERT корпорации «Ростех», CERT-GIB и др.

Отдельную роль в системе российских центров противодействия компьютерным инцидентам занимает RU-CERT, основная задача которого заключается в минимизации уровня угроз информационной безопасности для пользователей российского сегмента сети Интернет и оказании помощи российским и зарубежным юридическим и физическим лицам при предупреждении, выявлении и пресечении противоправной деятельности по отношению к размещенным на территории Российской Федерации сетевым ресурсам¹.

Кроме того, RU-CERT входит в состав международных объединений CSIRT/CERT центров FIRST и Trusted Introducer² (своего рода МЧС в цифровом мире)³, и в рамках данных объединений является официальной контактной стороной в России⁴.

¹ RU-CERT осуществляет сбор, хранение и обработку статистических данных, связанных с распространением вредоносных программ и сетевых атак на территории РФ. RU-CERT взаимодействует с ведущими российскими IT-компаниями, субъектами оперативно-разыскной деятельности, органами государственной власти и управления РФ, зарубежными центрами реагирования на компьютерные инциденты и другими организациями, осуществляющими свою деятельность в области компьютерной и информационной безопасности.

² TF-CSIRT (Task Force – Collaboration Security Incident Response Teams) и FIRST (Forum of Incident Response and Security Teams).

³ Первый центр CERT был создан в США в ноябре 1988 г. на базе Университета Карнеги – Меллона, после того как 3 ноября 1988 г. вредоносное программное обеспечение так называемый «червь Морриса», парализовал работу критически важных интернет-узлов национальной инфраструктуры США. Примерами таких российских CERT являются соответствующие структуры при Управлении «К» МВД и ЦИБ ФСБ России, включая созданный при участии ФСБ России сайт gov-cert.ru.

⁴ Следует отметить, что RU-CERT, согласно действующей нормативно-правовой базе Российской Федерации, не уполномочен заниматься разрешением вопросов, находящихся в ведении правоохранительных органов, и при возникновении подобных случаев необходимо обращаться в подразделения ФСБ России или МВД России.

Рассматривая в целом российскую позицию по вопросам международной информационной безопасности (МИБ), следует отметить, что Генеральная Ассамблея ООН 5 декабря 2018 г. приняла российскую резолюцию по МИБ «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» (A/RES/73/27)¹, соавторами которой были 30 стран из всех регионов мира и которая была поддержана подавляющим большинством государств. Данный этап открыл следующую страницу глобальной дискуссии по МИБ², и Генеральной Ассамблее удалось принять ряд решений, направленных на укрепление этой дискуссии. Ключевая идея заключается в защите интересов всех стран в цифровой сфере, причем независимо от их уровня информационно-технологического развития. С исторической точки зрения это инновационный документ, включающий 13 правил, норм и принципов ответственного поведения стран в информационном пространстве, основная задача которых — создать основу мирного сосуществования государств в нем и обеспечить предотвращение конфронтации, войн и любых агрессивных действий. Заслуживают внимания такие нормы, как обязательства соблюдать в информационном пространстве принцип государственного суверенитета и использовать информационно-коммуникационные технологии исключительно в мирных целях, сотрудничать в борьбе с применением современных технологий в преступных и террористических целях, а также предотвращать распространение скрытых вредоносных функций в ИТ-продукции (т. е. так называемых закладок).

Важным является тот факт, что в принятом документе закрепляются следующие базовые принципы:

- государства несут главную ответственность за поддержание безопасной и мирной информационной среды;
- ООН должна играть ведущую роль в дискуссиях по международной информационной безопасности;
- любые обвинения в злонамеренном использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) должны быть доказаны;
- государства не должны использовать посредников для злонамеренного применения ИКТ;
- суверенитет государств и международные нормы и принципы, проистекающие из суверенитета, применяются к осуществлению

¹ Resolution adopted by the General Assembly on 5 December 2018. 73/27. Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // URL: <https://undocs.org/A/RES/73/27> (дата обращения: 19.12.2019).

² Эта проблема была впервые включена в повестку дня ООН в 1998 г. по инициативе России.

государствами деятельности, связанной с ИКТ, и к их юрисдикции над интернет-инфраструктурой, расположенной на их территории.

Кроме того, Россия инициировала демократический подход к переговорному процессу по международной информационной безопасности на площадке ООН, сделав его более открытым и прозрачным и предложив с этой целью в рамках Организации создать рабочую группу открытого состава (РГОС). В работе этой группы смогут участвовать все без исключения страны – члены ООН. РГОС будет рассматривать широкий спектр вопросов обеспечения международной информационной безопасности. Приоритетное направление работы РГОС будет уделяться нормам, правилам и принципам ответственного поведения в информационном пространстве, вопросам применимости в нем международного права и развитию цифрового потенциала развивающихся стран. В отличие от прежней группы правительственных экспертов (ГПЭ) ООН, новая структура является полноценным органом Генеральной Ассамблеи, который может вырабатывать и рекомендовать государствам-членам любые документы вплоть до проектов международных соглашений и договоров. С одной стороны, такая группа повышает сам статус дискуссии по международной информационной безопасности, а с другой – подобная переговорная структура ООН получает такой мандат впервые в мировой практике.

Новой особенностью мандата, предоставленного РГОС, стала возможность проведения регулярного институционального диалога под эгидой ООН с широким кругом участников. Рабочая группа должна рассмотреть возможность создания постоянно действующей переговорной структуры по МИБ¹. Еще одной важной особенностью резолюции Генеральной Ассамблеи ООН является впервые предусмотренный механизм межсессионных консультаций РГОС с негосударственными акторами – бизнесом, неправительственными организациями и научным сообществом – для обмена взглядами по вопросам международной информационной безопасности, что позволяет подключить к обсуждению специалистов и экспертов по принципиально важным аспектам использования ИКТ.

К сожалению, противопоставив себя международному сообществу США, и страны – члены ЕС коллективно выступили против инновационных идей. Именно эти страны формируют в медийном пространстве атмосферу недоверия и распространяют обвинения в кибератаках в адрес других государств. Таким образом, они не за-

¹ *Смирнов А. И.* Новейшие киберстратегии США – преамбула войны? // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 4 (55). С. 181–192.

интересованы в придании переговорному процессу по теме обеспечения международной информационной безопасности честного и открытого для всех участников характера и в реальности преследуют собственные цели. Этим и объясняется начало работы в конце 2019 г. новой группы правительственных экспертов на основе справедливого географического распределения, инициированной США в рамках Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности»¹. Российская Федерация высказала свое мнение о взаимном сотрудничестве и выступила за координацию и взаимодействие этих групп, но США пока молчат. Однако сам феномен принятия двух резолюций Генеральной Ассамблеи ООН по одной и той же тематике еще раз подчеркивает высокую значимость и актуальность проблемы обеспечения международной информационной безопасности.

В заключение подчеркнем, что чрезвычайно важной линией киберполитики НАТО, ЕС и коллективного Запада в целом является восприятие Российской Федерации как одного из главных агрессоров в киберпространстве. Более того, указанные акторы имеют достаточно согласованную позицию и политику по вопросам кибербезопасности. Экспертные сообщества и политический истеблишмент стран Запада склонны обвинять Россию в организации массовых кибератак на их информационную инфраструктуру. Тем не менее позиция Запада основывается на многочисленных и порой противоречащих друг другу идеях, включая различия в подходах к обеспечению кибербезопасности, особенно в вопросах активной киберзащиты и ответных мер. Каждая страна имеет достаточно четкую позицию по этим вопросам, определяемую прежде всего национальными интересами. Но так как Интернет не признает государственных границ, будущее национальной и международной кибербезопасности зависит от того, насколько государства будут готовы к конструктивному диалогу и сотрудничеству в решении актуальных проблем информационной безопасности.

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 22 декабря 2018 года. 73/266. Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/266> (дата обращения: 20.12.2019).

Раздел II

СОВРЕМЕННАЯ АРХИТЕКТУРА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ И МЕСТО РОССИИ

М. А. Неймарк

Стратегия национальной безопасности России: новым вызовам – новые ответы¹

За три десятилетия содержание стратегии национальной безопасности России претерпело существенные изменения. Эволюция политико-методологических подходов и концептуальных основ национальной безопасности России обусловлена особенностями многофакторных трансформационных процессов в стране и мире за последнюю четверть века. Разработка первой концептуальной модели национальной безопасности России велась с учетом ее тяжелейшего кризисного развития в 1990-х гг.: кризиса государственной субъектности, системно-формационной трансформации государственного строя, глубочайшего социально-экономического кризиса, ускоренного наслоения и смешения противоречивых внутренних и внешних событийных рядов и, как следствие, кризиса адаптации к беспрецедентным изменениям внутри страны и на международной арене, вызванных распадом СССР.

Принятие Концепции национальной безопасности (далее – КНБ) России в 1997 г. (с последующими изменениями в редакции 2000 г.) фактически положило начало новому этапу в аналитической проработке основополагающих доктринально-установочных документов страны. Переосмысливались многие ошибочные выводы и положения первой Концепции внешней политики 1993 г., оптимистично ориенти-

¹ Отдельные части работы опубликованы в журнале «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир». 2019. № 1.

ровавшей прежде всего на одностороннюю стратегическую конвергенцию России с Западом, в основе которой лежал американоцентризм. К моменту утверждения КНБ-97/2000, когда доминирование США стало глобально наступательным, цена геополитических издержек такой установки в условиях резко ослабившегося государственного потенциала России оказывалась чрезвычайно высокой. Это обстоятельство было учтено в документе в максимально возможной для того времени степени. Но не полностью.

Исходную политико-методологическую особенность первой Концепции национальной безопасности России 1997 г. определял подход, согласно которому она рассматривалась всего лишь как *совокупность* официальных взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера. Причем, как оговаривалось, «с учетом имеющихся ресурсов и возможностей»¹.

Этот концептуальный минимализм, отражавший всю остроту кризисного развития страны в 1990-е гг., конкретизировался в широкой гамме тезисов и положений документа. На его качестве не могла не сказаться структурная концептуально-логическая и соответственно содержательная нестыковка отдельных формулировок. Так, тезис о целенаправленном сознательном вмешательстве иностранных государств и международных организаций во внутреннюю жизнь народов России был почему-то увязан в одном пассаже, через запятую, с ослаблением роли русского языка как государственного языка страны.

Но если оценивать КНБ-97 в целом, то это была первая серьезная попытка осмыслить и переосмыслить крайне противоречивую динамику новых никем не ожидаемых явлений, тенденций и событий первой половины 1990-х гг. Были сформулированы национальные интересы РФ с учетом изменений в стране и мире и тех несостоявшихся надежд, которые питали разработчики первой Концепции внешней политики России 1993 г., считавшие геополитически рентабельными западные, прежде всего американоцентричные, представления о будущем постсоветской России. Наглядное тому подтверждение — выделение в качестве необходимого условия реализации национальных интересов России возможности «самостоятельно решать внутренние политические, экономические и со-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11782>

циальные задачи независимо от намерений и позиций иностранных государств и их сообществ».

В документе давалась обобщенная критическая оценка внешнеполитической обстановки, фиксировались рецидивы попыток создания структуры международных отношений, основанной на односторонних, в том числе военно-силовых решениях ключевых проблем мировой политики. Резким контрастом с эйфорией начала 1990-х гг. стал вывод о растущем стремлении западных стран к ослаблению позиций России в политической, экономической и военной областях¹. Неприемлемая для России перспектива расширения НАТО на Восток стала рассматриваться как угроза ее национальной безопасности.

Ключевую особенность этого этапа характеризовало честное признание того факта, что «влияние России на решение кардинальных вопросов международной жизни, затрагивающих интересы нашего государства, значительно снизилось». Как отмечалось в КНБ-97, интеграция России в мировой рынок происходила зачастую на условиях, не выгодных для нее. Более того, Россия оказалась в определенной изоляции от интеграционных процессов, идущих в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Критически оценивались тенденции и проявления кризисного развития ситуации внутри страны. Фиксировался рост внешнего и внутреннего долга, сокращение экономического, научного и демографического потенциала, нарастание научно-технического отставания России от развитых стран, усиление зависимости от импорта продовольствия и потребительских товаров, оборудования и технологий, усиление имущественного расслоения общества, снижение уровня жизни большей части населения.

Отдельные изъяны и недоработки КНБ-97, объективно неизбежные в тот период, были устранены в обновленной редакции этого документа, принятого в 2000 г. Внесенными изменениями и дополнениями по сути подводилась определенная черта под результатами развития тенденций и контртенденций тяжелейшей эпохи 1990-х гг. (именно эпохи, а не очередного десятилетия), спрессованной в исторически кратчайший период распада огромной страны и формирования новой

¹ Нельзя не согласиться с оценочной позицией А. Арбатова, который в опровержение распространенной точки зрения доказывал — со ссылкой на опыт российских реформ 1990-х гг., — что стать намного слабее в военном плане вовсе не обязательно означает сделаться сильнее в экономическом отношении. «Со своей стороны США, всячески поощряя реформы в России, снижение ее военной мощи и соглашения по разоружению, с удивительной беспардонностью на каждом шагу демонстрируют, что слабых в этом мире не уважают и с ними не считаются» (*Арбатов А.* Безопасность: российский выбор. М.: ЭПИцентр, 1999. С. 91.

российской государственности. В отличие от КНБ-97, обновленный документ был более четко и логически внятно структурирован по приоритетным интересам России.

Новой политико-методологической вводной явился пересмотр базового положения Концепции национальной безопасности, которая вместо *совокупности* стала *системой* взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. Замена всего лишь одного слова означала многозначачую попытку придать системный характер полноценной отработке столь важного для страны программного документа.

В динамичной трансформации системы международных отношений были выделены две взаимоисключающие тенденции: первая — укрепление экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, совершенствование механизмов многостороннего управления международными процессами; вторая — попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и решении ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

Обновленный документ отличала более глубокая аналитическая проработка основных угроз прежде всего для внутреннего социально-экономического и политического развития страны. В систематизированном виде они были представлены отчетливо критически: глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы; кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ; резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения. С учетом этих угроз выражалось опасение, что углубление кризиса во внутривнутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

Угрозы национальной безопасности в сфере экономики стали оцениваться комплексно, с совокупным обобщением наиболее значимых из них, большая часть которых если и фигурировала в начальной редакции документа, то вразброс, без систематизированного учета стратегических последствий для страны. Прежде всего фиксировалось

существенное сокращение ВВП, снижение инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнация аграрного сектора, разбалансирование банковской системы, рост внешнего и внутреннего долга, преобладание в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках – продовольствия и предметов потребления. Было признано, что ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Концентрированным выражением опровержения одного из положений Концепции внешней политики России 1993 г. стала констатация: негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов Российской Федерации, что ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства страны и его важнейших составляющих – производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

Положение К-93, которое имелось ввиду, подрывало важнейший концептуально-политический принцип внешней политики страны и объективно создавало предпосылки для развития опасных центробежных тенденций в государственном устройстве новой России: в соответствии с Федеративным договором внешняя политика и международные отношения относятся к ведению федеральных органов, а «субъекты Федерации являются *самостоятельными участниками* международных и внешнеэкономических отношений», правда, с оговоркой, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (выделено мною. – М. Н.).

В результате в К-93 сглаживалась острота принципиальных концептуальных углов ряда международных проблем, а их решение дальновидной, стратегически выверенной точностью не отличалось, в отдельных случаях оставаясь даже на периферии приоритетных озбоченностей страны. Поэтому столь принципиальное значение приобретал в КНБ-2000 вывод о том, что единое правовое пространство размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Федерации.

Этот вывод конкретизировался в постановке следующих задач защиты конституционного строя России:

- обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации;
- разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, обеспечение единства правового пространства и национальных интересов России;
- выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов;
- совершенствование механизма, препятствующего созданию политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели и пресечение их деятельности.

В международной сфере выделялись следующие основные угрозы:

- стремление отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ;
- опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире;
- укрепление военно-политических блоков и союзов, прежде всего расширение НАТО на восток. Возведенный в ранг стратегической доктрины переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире;
- возможность появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных воинских контингентов;
- распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки;
- ослабление интеграционных процессов в Содружестве Независимых Государств;
- возникновение и эскалация конфликтов вблизи государственной границы Российской Федерации и внешних границ государств – участников СНГ;
- притязания на территорию Российской Федерации;
- опасность международного терроризма, действующего в целях дестабилизации ситуации в России.

При этом критически оценивалось положение дел в военной сфере страны: затянувшийся процесс ее реформирования, недостаточное финансирование национальной обороны, критически низкий уровень оперативной и боевой подготовки вооруженных сил, недопустимое

снижение укомплектованности войск современным вооружением, военной и специальной техникой, крайняя острота социальных проблем, что в совокупности ведет к ослаблению военной безопасности государства.

Рубежным этапом в развитии национальной безопасности страны стал 2009 г., когда была укрупнена доктринальная конструкция прежнего документа, переформатированного в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹. Принципиальное изменение претерпела внутренняя структура, соблюдена отсутствовавшая ранее соразмерность базовых приоритетов национальной безопасности. Существенно обогатилось содержательное наполнение документа, появились новые концептуальные блоки. Характеризуя отличие Концепции от Стратегии, секретарь Совета безопасности России Н. П. Патрушев разъяснял, что КНБ-97 «формулировала лишь вектор деятельности государства в различных сферах обеспечения национальной безопасности» и уточняла порядок выявления ее угроз. Стратегия же «кардинально изменяет принцип обеспечения национальной безопасности», определяя стратегические национальные приоритеты и формируя новый механизм реализации консолидированных усилий государства и общества в этой области².

Исходным посылом, предопределившим перспективную направленность СНБ-2009, стала политико-методологическая формула: «безопасность через развитие». В документе дана новая оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности и стратегических рисков, оказывающих сдерживающее влияние на устойчивое развитие государства.

Объективно назревший пересмотр параметров национальной безопасности стал возможным также в результате преодоления последствий системного политического и социально-экономического кризиса: страна устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов.

Стратегия национальной безопасности 2009 г. стала первым профильным документом в полной мере адекватно отвечающим вну-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/supplement/424>

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации // Роскомреформ. URL: <http://comreform.ru/docs/o-strategii-nacionalnoj-bezopasnosti-rossijskoi-federacii-do-2020-goda-i-komplekse-mer-po-ee-realizatsii/>

тренним и внешним условиям. Она обозначалась как «официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу». Именно поэтому подчеркивалась фундаментальная взаимосвязь и взаимозависимость Стратегии национальной безопасности и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Эта концептуальная новация стала базовым императивом национальной безопасности. На уровень государственных практико-политических решений был выведен алгоритм действий, связанных с необходимостью обеспечить координируемое усиление всех компонентов экономики, социальной сферы, внешней политики и национальной безопасности для модернизационного и инновационного рывка страны.

Это означало, что только их системная целостность образует полноценную основу стратегии динамичного развития России с учетом долгосрочных интересов ее национальной безопасности. Пришло понимание, что выделение, зачастую спонтанное, одной из этих сфер в качестве приоритетной, ее реформирование, даже разумное, без комплексной, стратегически продуманной увязки с другими, как это показывает жизненная практика, мало что дает. Более того, отсутствие сбалансированной сопряженности указанных ключевых компонентов были одновременно и следствием и причиной опасного для национальной безопасности страны явления. Ведомственная разобщенность и обособленность, разрозненность действий нередко приводили к тому, что столь необходимые стыковочные сопряжения отдельных компонентов обеспечивались скорее формально, в силу существующих регламентов административного согласования, а в концептуальном плане фактически ничем не обеспечивались.

В результате многие инновационные идеи и наработки оставались благими пожеланиями. Д. А. Медведев в бытность Президентом России, выступая 24 марта 2009 г. на заседании Совета безопасности по вопросу «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации», заявил, что в нашей стране часто доминируют ведомственные подходы, с которыми ведется борьба, хотя далеко не всегда успешно: «И вот как раз подобная раздробленность мешает двигаться вперед»¹. Не потому

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации // Роскомреформ. URL: <http://comreform.ru/docs/o-strategii-nacionalnoj-bezopasnosti-rossijskoi-federacii-do-2020-goda-i-komplekse-mer-po-eje-realizatsii/>

ли среди прочих причин инновационная формула «5 И» – развитие институтов, инвестиций, инфраструктуры, инноваций и интеллекта, – о которой так много говорилось в период его президентства – благополучно канула в Лету?

Системность подхода к проблематике национальной безопасности государства, расширение формата ее новых сфер и компонентов, их взаимосвязанность и взаимозависимость, о чем говорилось выше, подтверждало введение впервые в СНБ-2009 следующих основополагающих понятий:

- национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие России, оборону и безопасность государства;
- национальные интересы – совокупность внутренних и внешних потребностей России в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;
- угроза национальной безопасности – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию России, обороне и безопасности государства;
- стратегические национальные приоритеты – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан России, осуществляется устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности;
- система обеспечения национальной безопасности – силы и средства обеспечения национальной безопасности;
- силы обеспечения национальной безопасности – Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности России;
- средства обеспечения национальной безопасности – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи

или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению¹.

Впервые в формате прогнозных оценочных выкладок был сделан ряд обобщающих выводов геополитического характера, методологически, логически и содержательно-политически увязанных между собой системными представлениями о перспективах мирополитического развития. Отмечены вероятность рецидивов односторонних силовых подходов в международных отношениях, сохранение противоречий между основными участниками мировой политики, угрозы распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов.

Это оценочная позиция органично соотносилась с базовыми основами Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ Д. А. Медведевым в том же 2009 г. В ней терроризм рассматривался как угроза национальной безопасности страны. В целостной взаимосвязи конкретизировались внутренние и внешние факторы, способствующие возникновению и распространению терроризма в России.

Внутренние факторы:

а) межэтнические, межконфессиональные и иные социальные противоречия;

б) наличие условий для деятельности экстремистски настроенных лиц и объединений;

в) недостаточная эффективность правоохранительных, административно-правовых и иных мер по противодействию терроризму;

г) ненадлежащий контроль за распространением идей радикализма, пропагандой насилия и жестокости в едином информационном пространстве Российской Федерации.

Особое внимание уделялось внешним факторам:

а) попыткам проникновения международных террористических организаций в отдельные регионы Российской Федерации;

б) наличие очагов террористической активности вблизи государственной границы Российской Федерации и границ ее союзников;

в) наличие в иностранных государствах лагерей подготовки боевиков для международных террористических и экстремистских организаций, в том числе антироссийской направленности, а также теологических учебных заведений, распространяющих идеологию религиозного экстремизма;

г) финансовой поддержке террористических и экстремистских организаций, действующих на территории Российской Федерации,

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/supplement/424>

со стороны международных террористических и экстремистских организаций;

д) стремлению ряда иностранных государств, в том числе в рамках осуществления антитеррористической деятельности, ослабить Российскую Федерацию и ее позицию в мире, установить свое политическое, экономическое или иное влияние в отдельных субъектах Российской Федерации;

е) распространению идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и средства массовой информации;

ж) заинтересованности субъектов террористической деятельности в широком освещении своей деятельности в средствах массовой информации в целях получения наибольшего общественного резонанса;

з) отсутствию в международном сообществе единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил, наличию двойных стандартов в правопримени- тельной практике в области борьбы с терроризмом;

и) отсутствию единого антитеррористического информационного пространства на международном и национальном уровнях.

В прогностическом плане СНБ-2009 фокусировала внимание на негативном воздействии, которое по-прежнему будут оказывать на международную обстановку ситуация в Ираке и Афганистане, конфликты на Ближнем и Среднем Востоке, в ряде стран Южной Азии и Африки, на Корейском полуострове. С уверенностью прогнозировалось, что в центр международной политики на долгосрочную перспективу будут поставлены проблемы обладания источниками энергоресурсов, в том числе на Ближнем Востоке, на шельфе Баренцева моря и в других районах Арктики¹, в бассейне Каспийского моря и в Центральной Азии. Выражалось опасение, что в условиях конкурентной борьбы за ресурсы не исключены решения возникающих проблем с применением военной силы, и тогда может быть нарушен сложившийся баланс сил вблизи границ России и границ ее союзников. Предвиделись негативные последствия совершенствования форм противоправной

¹ Национальные интересы России в Арктике определены в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденном Президентом Д. А. Медведевым 18 сентября 2008 г., т. е. за несколько месяцев до принятия СНБ-2009: использование Арктической зоны России в качестве ее стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; сбережение уникальных экологических систем Арктики; использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации России в Арктике.

деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий. Реалистично оценивались перспективы усиления глобального информационного противоборства, развития националистических настроений, ксенофобии, сепаратизма и насильственного экстремизма, в том числе под лозунгами религиозного радикализма. Обоснованно рассматривались последствия обострения экологических проблем, возрастания угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности.

В комплексном охвате рассматривались такие источники угроз национальной безопасности, как кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем, усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы, отставание в развитии передовых технологических укладов, повышающие стратегические риски зависимости от изменения внешних факторов.

Важнейший момент: впервые со стратегического угла национальной безопасности был сделан прогнозный вывод о том, что последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с масштабным применением военной силы.

Существенно изменился подход к обеспечению и совершенствованию национальной обороны, основу и параметры которого определяла концепция стратегического сдерживания, предполагающего разработку и системную реализацию комплекса взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических, информационных и иных мер, направленных на упреждение или снижение угрозы деструктивных действий со стороны государства-агрессора или коалиции государств. При этом отдельным пунктом специально оговаривалось, что в обеспечении национальной обороны Россия исходит из принципа рациональной достаточности, в том числе за счет методов и средств невоенного реагирования, механизмов публичной дипломатии и миротворчества, международного военного сотрудничества.

Впервые концептуально-содержательный формат СНБ-2009 существенно расширился за счет включения двух пунктов, посвященных проблемам обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве¹. Основными угрозами в пограничной сфере названы

¹ Согласно Концепции приграничного сотрудничества Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства от 9 февраля 2001 г. № 196-р, приграничная территория РФ включает в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлены пограничный режим, пункты пропуска через ее государственную границу, а также территории административных районов и городов,

наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи государственной границы России, незавершенность международно-правового оформления государственной границы РФ с отдельными сопредельными государствами. Выделены наиболее значимые угрозы — деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу России наркотических средств, психотропных веществ, организация каналов незаконной миграции. Подтверждена и актуализирована задача обеспечения безопасности государственной границы за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Республикой Казахстан, Украиной, Грузией и Азербайджанской Республикой, а также повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне Российской Федерации, на Дальнем Востоке и на Каспийском направлении.

Такой подход разительно отличался от первоначальных наивно-идиллических представлений, которые легли в основу опасной с точки зрения обеспечения национальной безопасности России установки Концепции внешней политики 1993 г. на обеспечение только лишь *«политическими средствами безопасности России во всех измерениях, включая суверенитет, независимость и территориальную целостность, укрепление стабильности по периметру российских границ, в близлежащих регионах и в мире в целом»* (выделено мною. — М. Н.).

Поэтому в рамках обозначенного в СНБ-2009 системного подхода к проблемам национальной безопасности можно было бы ожидать расширенного аналитического отражения сущности российско-грузинского конфликта 2008 г., оценочной фиксации в массмедиа его причин и геополитических последствий.

Имеется в виду, что учрежденная по решению Совета ЕС от 2 декабря 2008 г. Международная независимая комиссия по установлению фактов по конфликту в Грузии (Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia), подводя итоги своей почти десятимесячной работы, констатировала, что «открытые боевые действия начались с крупномасштабной грузинской военной операции против города Цхинвали и его окрестностей в ночь с 7 по 8 августа

санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе Российской Федерации, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

2008 года», а «военной атаки России до начала грузинской операции не было» (выделено мною. — М. Н.)¹.

Тем самым на европейском уровне признавалось, что именно тогдашнее грузинское руководство развязало агрессию в Цхинвале и Южной Осетии.

В укрупненном доктринальном формате системный подход по рассмотренным выше проблемным узлам российской и мировой политики четко обозначился в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента от 31 декабря 2015 г. Она определялась как базовый документ стратегического планирования, уточняющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты России.

Впервые разработка СНБ-2015 четко регламентировалась положениями Закона об «Основах стратегического планирования», принятого годом раньше. Этот документ определял параметры и сроки — шесть лет — обновления Стратегии национальной безопасности России.

Все то новое, что появилось в СНБ-2015, стало возможным прежде всего потому, что страна доказала способность к обеспечению суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности. И — что особенно важно — проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала в условиях нестабильности мировой экономики и применения ограничительных экономических мер, введенных западными странами против России.

Новые угрозы национальной безопасности, имеющие комплексный взаимосвязанный характер, анализируются в документе в контексте глубоких геополитических изменений и формирования новой полицентричной модели мироустройства, которое сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Роль фактора силы в международных отношениях не снижается. Более того, как отмечается в СНБ-2015, стремление к наращиванию и модернизации наступательного вооружения, созданию и развёртыванию его новых видов ослабляет систему глобальной безопасности, включая систему договоров и соглашений в области контроля над вооружениями, а сохраняющийся блоковый подход к решению международных проблем не способствует всему спектру современных вызовов и угроз.

Среди особых угроз национальной безопасности России акцентированно выделяется наращивание силового потенциала НАТО и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран

¹ Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, 2009 // EU Official Website. URL: <http://www.consilium.europa.eu/>

блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам.

В комплексной увязке с этими угрозами рассматриваются возможности поддержания глобальной и региональной стабильности, которые резко снижаются при размещении в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке, компонентов системы противоракетной обороны США. Этот фактор приобретает стратегическое измерение в условиях практической реализации концепции «глобального удара», развертывания стратегических неядерных систем высокоточного оружия, а также в случае размещения оружия в космосе.

Императивно поставлен вопрос о необходимости учета изменений характера современных войн и вооруженных конфликтов, выработки повышенных требований к перспективным формированиям и новым средствам вооруженной борьбы. Отсюда — задача своевременного обновления и поддержания на достаточном уровне военно-технического потенциала России.

В отличие от предшествовавших документов национальной безопасности, где акцент делался в основном на опасности увеличения числа стран — обладателей ядерного оружия и угрозе распространения и использования химического оружия, в СНБ-2015 сфокусировано также внимание на угрозе обладания иностранными государствами биологического оружия, наличия у них потенциала для его разработки и производства. Возникли объективные основания для фиксации: на территории соседних с Россией государств расширяется сеть военно-биологических лабораторий США.

Впервые в доктринальном документе национальной безопасности в комплексной увязке обобщается практика свержения легитимных политических режимов, провоцирование внутригосударственных конфликтов, подпитка очагов напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, Южной Азии, на Корейском полуострове, где появляются новые горячие точки, расширяются зоны, не контролируемые властями каких-либо государств. Все это создает питательную среду для распространения международного терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма.

Вывод предельно конкретен: появление террористической группировки «Исламское государство» и укрепление ее влияния «стали результатом политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в борьбе с терроризмом».

Приоритетное внимание в СНБ-2015 уделено событиям на Украине, интернационализации украинского кризиса, оценочно-аналитическому осмыслению которого посвящен отдельный проблемный блок. Анализ фокусируется прежде всего на позиции Запада, рассма-

триваемой с точки зрения противодействия интеграционным процессам и создания очагов напряженности в Евразийском регионе, что негативно сказывается на реализации российских национальных интересов. Четко и ясно заявлено: «Поддержка США и европейскими союзниками антиконституционного государственного переворота на Украине привела к глубокому расколу в украинском обществе и возникновению вооруженного конфликта».

Прогностическая оценка перспектив развития ситуации на Украине и вокруг нее малоутешительна. Укрепление крайне правой националистической идеологии, целенаправленное формирование у украинского населения образа врага в лице России, неприкрытая ставка на силовое решение внутригосударственных противоречий, глубокий социально-экономический кризис «превращают Украину в долгосрочный очаг нестабильности в Европе и непосредственно у границ России».

С учетом особенностей подхода к региональной безопасности в СНБ-2015 прослеживается развитие миграционного кризиса в Европе. Активизация миграционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу показала несостоятельность системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе, построенной на основе НАТО и Евросоюза.

Концептуальный формат СНБ-2015 был обновлен и расширен и за счет включения в нее пункта, который специфицирует деятельность радикальных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, ставящих целью нарушение единства и территориальной целостности России. На первый план обеспечения национальной безопасности выходят меры для повышения защищенности граждан и общества от деструктивного информационного воздействия со стороны экстремистских и террористических организаций, иностранных спецслужб и пропагандистских структур.

В центре озабоченностей, связанных с обеспечением национальной безопасности страны, — усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением ряда стран Запада использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путем манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории.

Намного усилена в документе экономическая составляющая национальной безопасности. Если в СНБ-2009 она непосредственно увязывалась с «Концепцией долгосрочного социально-экономиче-

ского развития Российской Федерации на период до 2020 года», то в СНБ-2015 экономическая безопасность укрупненно профилировалась как один из опорных блоков национальной безопасности на стратегическую перспективу.

Инновационное развитие экономики России, ее переход на новый уровень технологического уклада, повышение инвестиционной привлекательности страны, улучшение делового климата и создание благоприятной деловой среды, активные меры по борьбе с коррупцией, теневой и криминальной экономикой, вхождение в число стран – лидеров по объему валового внутреннего продукта – исходная предпосылка обеспечения национальной безопасности России, успешного противостояния внутренним и внешним угрозам.

СНБ-2015 предусматривает:

- обеспечение устойчивости макроэкономической ситуации, стимулирование темпов роста экономики, поддержку реального сектора экономики;
- повышение эффективности и качества государственного управления экономикой, снижение издержек и неэффективных бюджетных расходов, борьбу с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, повышение эффективности управления принадлежащими государству активами;
- укрепление финансовой системы, обеспечение ее суверенитета, устойчивости валютного курса рубля, оптимизацию валютного регулирования и контроля, снижение инфляции, развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков, повышение уровня прямых инвестиций, деофшоризацию экономики, возврат российского капитала и сокращение его вывоза за рубеж.

В условиях санкционного давления Запада на Россию особое значение придается рациональному импортозамещению, снижению критической зависимости от зарубежных технологий и промышленной продукции, ускоренному развитию агропромышленного комплекса и фармацевтической промышленности.

Делается ставка на развитие новых высокотехнологичных отраслей, укрепление позиций в области освоения космоса, ядерной энергетики, возвращение лидерства в традиционных промышленных отраслях (тяжелое машиностроение, авиа- и приборостроение), восстановление электронной и легкой промышленности, судостроения, а также – что чрезвычайно важно – системы статистической оценки уровня технологического состояния отраслей экономики.

Новая проблемно-стратегическая установка – формирование единого транспортного пространства на базе сбалансированного

опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры и роста уровня транспортной связности Российской Федерации, создание транспортных коридоров и мультимодальных транспортно-логистических узлов.

Поставлена задача расширенного использования инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики, завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктур, особенно в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, развития Северного морского пути, Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей.

Одним из приоритетных направлений СНБ-2015 стало устранение угроз национальной безопасности, связанных с диспропорцией развития регионов России, путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития.

По-новому поставлен вопрос о комплексном развитии научного потенциала, восстановлении полного научно-производственного цикла – от фундаментальных научных исследований до внедрения достижений прикладной науки в производство в соответствии с приоритетами социально-экономического, научного и научно-технологического развития Российской Федерации.

Особое внимание обращено на развитие перспективных высоких технологий (генная инженерия, робототехника, биологические, информационные и коммуникационные, когнитивные технологии, нанотехнологии, природоподобные конвергентные технологии).

Существенно расширен, концептуально обогащен и переформатирован раздел экологической безопасности СНБ-2015, о чем наглядно свидетельствует его измененное название: «Экология живых систем и рациональное природопользование».

В нем в полной мере учтены те изменения, которые произошли в этой сфере с 2002 г., когда распоряжением правительства была одобрена «Экологическая доктрина Российской Федерации».

Среди проблем, оказывающих негативное влияние на современное состояние экологической безопасности, в приоритетном порядке в СНБ-2015 выделены: истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в эко-

номике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов, наличие экологически неблагоприятных территорий с высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов.

Порог экологической безопасности снижает наличие значительно количества экологически опасных производств, нехватку мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, а также загрязнение окружающей среды, вызванное трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств.

В документе конкретизирован комплекс мер, направленных, в частности, на стимулирование внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств; создание удовлетворяющих современным экологическим стандартам полигонов для размещения, утилизации и переработки твердых отходов производства и потребления; повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий техногенных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций; ликвидацию вредных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также на реабилитацию территорий и акваторий, загрязненных в результате такого воздействия, в том числе при осуществлении военной деятельности.

Сравнительный анализ СНБ-2009 и СНБ-2015, проведенный экспертами Дипломатической академии МИД России, выявил, во-первых, увеличение с 7 до 10 утвержденных показателей обеспечения национальной безопасности и во-вторых, следующие отличительные черты и особенности ныне действующей Стратегии национальной безопасности:

- удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств, — *новый показатель*, требует серьезной научной и организационно-методической проработки при практическом внедрении, создания значительной информационно-аналитической базы;
- доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах — *сохранен* и применяется на практике;

- ожидаемая продолжительность жизни — *новый показатель*, информационная база разработана в соответствии с требованиями ООН — ИРЧП;
- валовой внутренний продукт на душу населения — введен как удельный расчетный показатель развития экономики;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения и столько же наименее обеспеченного населения) — *сохранен* в системе старых показателей, включен в систему федеральных статистических расчетов;
- уровень инфляции — *сохранен*;
- уровень безработицы — *сохранен*;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования — *сохранен и частично скорректирован*;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру — *новый показатель, частично выделенный из ранее действовавшего комплексного показателя*;
- доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам, — *новый показатель*, требующий дополнительной нормативной и методической проработки¹.

Отмечая столь высокий уровень концептуальной проработки проблематики современной национальной безопасности России, ее аналитическую продвинутость в сравнении с предыдущими версиями, политическую сбалансированность тезисов и положений и их логическую в целом выстроенность, нельзя не обратить внимание на неоправданную, на наш взгляд, структурную перебивку в международном блоке, а именно — оторванность его важнейшего раздела «Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство», вынесенного в самый конец СНБ-2015 (п. 87–107), от базового международного раздела «Россия в современном мире» (п. 7–29).

Речь идет об основополагающих международно-политических принципах и компонентах национальной безопасности, взаимосвязанность которых — стержневой посыл документа, причем неоднократно подчеркнутый в нем. Соединение их в единый проблемный комплекс придал бы еще большую убедительность приведенным оценочным позициям, аналитическим выводам и установкам. Дополнительным аргументом в пользу такой корректировки служит п. 28 базового раздела: «Цель Российской Федерации заключается в приобретении как можно большего числа равноправных партнеров в различных частях мира».

¹ См.: Аникин В. И., Сурма И. В. Новые подходы к обеспечению национальной безопасности России // Россия и современный мир: монография / отв. ред. М. А. Неймарк. М.: Канон+, 2016. С. 27–28.

Наряду с преобладающими положительными оценками этих и связанных с ними положений СНБ-2015 есть немногие, в которых она подверглась критике некоторыми представителями отечественного политологического сообщества со специфически обозначенного концептуального угла¹. Серьезным изъяном СНБ-2015 они считают то, что в ней не нашли отражение такие важнейшие объекты национальной безопасности, требующие, по их мнению, защиты в новых условиях, как собственно нации, правящие элиты страны и, особенно, локальные человеческие цивилизации (ЛЧЦ)².

Примечательный нюанс: инициаторы включения ЛЧЦ в СНБ-2015 аргументируют это тем, что «в значительной части исследований, посвященных военно-политической проблематике, имеющих преимущественно не только теоретическое, но и прикладное значение, эти три приоритета национальной безопасности рассматриваются в качестве базовых»³. При этом, заметим, они ссылаются только на самих себя⁴, отражая тем самым степень явно преувеличенной укорененности и практической значимости концепции ЛЧЦ в отечественном политологическом сообществе.

Насколько практико-политически рентабельна экстраполяция концепции локальных цивилизаций в интересных самих по себе философских интерпретациях А. Тойнби и С. Хантингтона на сферу национальной безопасности России, требующую многократно проверенных и четко обозначенных программно-установочных критериев, положений и параметров, — вопрос открытый и по меньшей мере дискуссионный.

Сегодня глубина и беспрецедентность трансформационных сдвигов и процессов в мирополитическом порядке с пока еще неопределенными геополитическими последствиями, противоречивые тенденции и контртенденции в развитии глобализации и, конечно же, не в последнюю очередь особенности различных цивилизационных парадигм не позволяют, на наш взгляд, столь императивно рассматривать ЛЧЦ

¹ Оставим в стороне их практические рекомендации по таким специфическим проблемам политики безопасности России, как стратегическое сдерживание. См.: *Подберезкин А. И.* Повышение эффективности стратегического сдерживания — основное направление политики безопасности России // *Обозреватель — Observer*. 2018. № 5—6.

² См.: *Подберезкин А. И., Жидков А. В.* Факторы безопасности для российской нации, государства и общества // *Обозреватель — Observer*. 2017. № 9. С. 26.

³ См. подробнее: *Подберезкин А. И.* Стратегия национальной безопасности России в XXI веке. М.: МГИМО-Университет, 2016.

⁴ См.: *Подберезкин А. И., Родионов О. Е., Харкевич М. В.* Стратегический прогноз развития отношений между локальными человеческими цивилизациями: аналитический доклад. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 7.

в качестве неотъемлемого блока Стратегии национальной безопасности России и, более того, ставить во главу угла ее обеспечения цивилизационный подход как таковой.

Исходить из того, что в современном мире решающую роль играют не государства и их союзы, а локальные цивилизационные идентичности, явно преждевременно. Национальные государства пока еще остаются главными субъектами мировой политики при том, разумеется, понимании, что роль негосударственных акторов, как традиционных, так и, особенно, сетевых в последние десятилетия возросла в огромной степени.

Было бы политико-методологической натяжкой, например, увязывать концептуальный формат ЛЧЦ с усиливающимся по нарастающей стремлением США занимать доминирующие позиции в геополитическом пространстве, которое проявляется не только в санкционном давлении на Россию и в торговой войне с Китаем, но и все более частом столкновении в последнее время конкурирующих интересов даже со своими стратегическими партнерами по НАТО и ЕС.

При всем уважении к аналитическому опыту инициаторов практического применения концепции ЛЧЦ в Стратегии национальной безопасности России это требует, с нашей точки зрения, обстоятельного дискуссионного обсуждения, серьезной прикладной экспертизы и практико-политической апробации *до* ее включения в столь важный для государства документ.

Современная Стратегия национальной безопасности России основательно заполнила те ниши и пробелы, которые образовались на протяжении предшествующих десятилетий в концептуально-аналитическом осмыслении целей, задач и приоритетов внешней политики России в условиях сложнейших трансформаций мирового порядка. Выявлены специфические особенности и противоречивые тенденции в развитии современных геополитических процессов. Точечно определены новые вызовы и угрозы для России, а также возможности и перспективы эффективного противодействия им.

Таким образом, эволюция концептуальных основ национальной безопасности России, обновление и расширение формата ее базовых составляющих убедительно свидетельствует о преодолении тяжелого наследия 1990-х гг., усилении геополитических позиций страны, подтверждении ее ресурсных возможностей в качестве одного из ведущих акторов мировой политики и международных отношений.

Ценнейший опыт, включая и негативный, накопленный в течение четверти века, позволил сформировать в СНБ-2015 целостную систему национальных интересов и стратегических приоритетов, отвечающую ключевым задачам развития России на долгосрочную перспективу.

СНБ-2015 отличают адаптированные к современным реалиям политико-методологические подходы, доктринальная глубина и концептуальная новизна. Аналитически отработана и программно выстроена активная позиция, не допускающая деструктивного воздействия внешних и внутренних сил на государственную суверенность России.

Целостная совокупность установок и мер в сфере экономической безопасности способствует накоплению столь востребованного сегодня опыта противодействия западным антироссийским санкциям и выработке системы адекватного реагирования на них.

В обновленном виде современная Стратегия национальной безопасности России приобрела важнейшую практико-политическую черту – адаптационную гибкость, позволяющую ей развиваться дальше не по упрощенно-конъюнктурным лекалам, а на стратегически принципиальной основе, учитывать то новое, что привносит реальная жизнь с ее коллизиями и противоречиями, особенности отнюдь не линейно протекающих процессов в глубоко трансформирующемся мире.

*В. А. Орлов,
Н. С. Артеменкова*

Вопросы зоны, свободной от ядерного и иного оружия массового уничтожения на Ближнем Востоке: подходы и интересы России

Ближний Восток по-прежнему остается одним из самых напряженных и нестабильных регионов мира. К застарелым проблемам, таким как арабо-израильский конфликт, добавляются новые вызовы: иракский, йеменский, ливийский и сирийский кризисы, международный терроризм и танкерные войны. Особую роль в дестабилизации региона играют неразрешенные вопросы, связанные с оружием массового уничтожения (ОМУ). События вокруг Ирана показывают, что мир и стабильность в этом регионе невозможны без нахождения работоспособных решений проблемы ОМУ.

Несмотря на то, что тема создания зоны, свободной от ядерного и других видов оружия массового уничтожения (ЗСОМУ), на Ближнем Востоке обсуждается в международном сообществе на протяжении нескольких десятилетий, достичь какого-либо осязаемого результата по выполнению ближневосточной резолюции 1995 г. пока не удалось. Вместе с тем необходимо отметить решение Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 2018 г. о созыве на площадке ООН

в Нью-Йорке Конференции по вопросу создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке¹.

Организовать Конференцию по содействию созданию ЗСОМУ требовали еще положения заключительного документа Обзорной конференции (ОК) 2010 г. по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)². Тем не менее ни в 2012 г., как это предполагалось документом 2010 г., ни позднее Конференция созвана не была, поскольку ее программа долго не могла быть выработана.

Хорошо известно, что инициатива по проведению Конференции для создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке – давний и болезненный вопрос для ближневосточного региона. Причина его сложности – нестыкующиеся приоритеты двух конфликтующих сторон: Лиги арабских государств (ЛАГ) и Израиля. Исторически приоритетными темами для Израиля являются проблема его признания ближневосточными государствами и вопросы безопасности в регионе. Для ЛАГ же первостепенной причиной беспокойства служит ядерный арсенал Израиля³. Современная реальность такова, что к вышеперечисленным проблемам добавляется практически полное отсутствие конструктивного взаимодействия между тройкой соавторов резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку – Россией, Великобританией и США, а также затяжное и в последнее время снова обострившееся американо-иранское противостояние.

Ноябрьская конференция 2019 г. представляет собой возможность сдвинуть ситуацию вокруг ЗСОМУ с мертвой точки и перейти от деклараций к практическому действию. Однако будет ли этот потенциал реализован, зависит от интересов и позиций всех заинтересованных сторон, среди которых ЛАГ, Иран, Израиль, Россия и США.

Цель данной работы – проследить развитие и становление советской, а позже российской позиции по ЗСОМУ и охарактеризовать интересы России.

Советский подход к безъядерной зоне на Ближнем Востоке

21 января 1958 г. Телеграфное агентство Советского Союза (ТАСС) опубликовало предложение по созданию на Ближнем Вос-

¹ Работа над данным материалом завершена 15 сентября 2019 г.

² 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document. Vol. I (NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II)). New York, 2010 // URL: [https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))

³ *Артеменкова Н.* Что ждет диалог о создании безъядерной зоны на Ближнем Востоке в 2019 году? Ядерный контроль. 2019. Вып. 2 (508) // URL: <http://pircenter.org/articles/2191-183651>

токе «зоны, свободной от ракетно-ядерных баз»¹. Данная инициатива также поддерживала шаги, которые бы способствовали установлению в ближневосточном регионе зоны добрососедства и дружественного сотрудничества между государствами². Сложно сказать, насколько серьезными были эти намерения, однако внешнеполитическая среда не была благоприятной для развития данной инициативы. США же и вовсе посчитали поддержку безъядерных зон со стороны СССР «политическим блефом» с целью ослабить военную мощь США и их союзников³. Спустя год Вашингтон разместил свои баллистические ракеты средней дальности PGM-19 «Юпитер» в Турции.

В 1974 г., спустя 16 лет после советской инициативы и двух арабо-израильских войн, на площадке Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе шахского Ирана началось официальное обсуждение вопросов ближневосточной зоны, свободной от ядерного оружия (ЗСЯО). В этом же году ГА ООН приняла резолюцию «Создание зоны, свободной от ядерного оружия, в регионе Ближнего Востока». 128 стран проголосовали «за», в том числе Советский Союз и США, Израиль воздержался от голосования. Важно то, что принятие резолюции продемонстрировало внутрорегиональное и межрегиональное согласие по данному вопросу.

Если посмотреть на повестку обзорных конференций (ОК) ДНЯО 1970-х и 1980-х гг. (они проводятся один раз в пять лет), то можно заметить, что впервые тема ЗСЯО на Ближнем Востоке упоминается в заключительном документе ОК ДНЯО 1985 г. В нем, в частности, говорится, что «присоединение к ДНЯО и заключение соглашения о гарантиях с МАГАТЭ всеми ближневосточными государствами будет способствовать созданию зоны в регионе»⁴.

На ОК ДНЯО 1985 г. Советский Союз в своем выступлении впервые упомянул безъядерную зону на Ближнем Востоке, заявив, что «настало время перейти к практической реализации инициативы по созданию

¹ Bloomfield L. P., Clemens W. C., Griffiths F. Soviet Interests in Arms Control and Disarmament. The Decade Under Khrushchev 1954–1964. 1965. Massachusetts Institute of Technology // URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/18623846.pdf>

² Орлов В. Зона, свободная от ОМУ, на Ближнем Востоке: не откладывая поиск развязок // Международная жизнь. 2011. № 6. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/473>

³ Nuclear-Weapons-Free Zones: Proposals and Prospects // A Research Paper. CIA: Directorate of Intelligence. January 1984. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84S00895R000200070004-8.pdf>

⁴ Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document. P. I (NPT/CONF.III/64/I). Geneva, 1985. URL: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/finaldocs/1985%20-%20Geneva%20-%20NPT%20Review%20Conference%20-%20Final%20Document%20Part%20I.pdf>

ЗСЯО». Одновременно было отмечено, что достижению этой цели будет способствовать предотвращение размещения ядерного оружия на территориях ближневосточных государств или на подконтрольных им территориях¹.

Трансформация концепции ЗСЯО в более широкую концепцию ЗСОМУ произошла в 1990 г. Незадолго до оккупации Кувейта Ираком Президент Египта Х. Мубарак предложил запретить на Ближнем Востоке не только ядерное оружие, но и химическое с биологическим (бактериологическим). В то время серьезные опасения вызывал не только израильский ядерный арсенал, но и возможности Ирака по производству химического и биологического оружия. Инициатива Мубарака была поддержана всеми пятью постоянными членами Совета Безопасности ООН.

Несмотря на расширенное толкование зоны, за рамками концепции оставались ограничения ракетных вооружений. Ситуация изменилась вскоре после войны в Заливе, в ходе которой Ирак обстреливал территории Саудовской Аравии и Израиля баллистическими ракетами «Скад». Впоследствии СБ ООН принял резолюцию № 687. В документе говорится, что уничтожение Ираком всего химического, биологического оружия и всех баллистических ракет с дальностью свыше 150 км представляет собой шаги, направленные на достижение цели установления на Ближнем Востоке зоны, свободной от ОМУ, и «всех ракет для его доставки»². В результате инициативы Мубарака и резолюции СБ ООН сложилась уникальная концепция ЗСОМУ, ведь ни одна из ранее учрежденных региональных зон не шла дальше включения в нее ядерного оружия³.

Российский подход к ЗСОМУ в начале 1990-х гг.

С 1974 г. до начала 1990-х гг. самой инклюзивной площадкой для обсуждения ЗСОМУ оставалась Генеральная Ассамблея ООН, поскольку там был представлен Израиль. За исключением ГА ООН, государства Ближнего Востока не выражали готовность сесть за один стол переговоров.

¹ Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document. P. II (NPT /CONF.III/64/II). Geneva, 1985. URL: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/finaldocs/1985%20-%20Geneva%20-%20NPT%20Review%20Conference%20-%20Final%20Document%20Part%20II.pdf>

² Резолюция Совета Безопасности ООН № 687 (1991) от 3 апреля 1991 г. «Ситуация в отношениях между Ираком и Кувейтом» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35634502#pos=4;-137

³ См.: Орлов В. Зона, свободная от ОМУ, на Ближнем Востоке: не откладывать поиск развязок.

Ситуация, казалось бы, сдвинулась с мертвой точки в 1991 г., после учреждения рабочей группы по контролю над вооружениями и региональной безопасности (КВРБ) в рамках Мадридского мирного процесса. С 1992 по 1995 г. Израиль и арабские страны региона (за исключением Ливии и Ирана) провели семь раундов прямых переговоров. Переговоры рабочей группы проходили по инициативе и при посредничестве России и США, а первая и вторая встречи прошли, соответственно, в Москве и Вашингтоне¹.

Несмотря на усилия сторон, переговоры не привели к подписанию итогового документа. Арабские государства, продемонстрировав единство позиций, требовали, чтобы Израиль подписал ДНЯО, а рабочая группа сфокусировалась на обсуждении темы ядерного оружия. Требования Израиля заключались в том, что сначала необходимо достичь прочного мира, что создаст основу для последующего обсуждения ОМУ.

На тот момент и до сих пор только два государства на Ближнем Востоке, Египет и Иордания, заключили мирный договор с Израилем. В 1993 г. Израиль и Иордания приняли Совместную декларацию о нормализации двусторонних отношений. Это примечательный документ. В нем оба государства подтвердили свою готовность начать работу над установлением ЗСОМУ на Ближнем Востоке в условиях всеобъемлющего и устойчивого мира в регионе, характеризующегося неприменением силы, мирным урегулированием и транспарентностью. При этом, отражая обеспокоенности Израиля, в документе речь шла о и дальнейшем расширении трактовки ОМУ, включая в предмет будущей зоны как собственно ОМУ, так и отдельные виды обычных вооружений.

Хотя деятельность группы КВРБ, в конце концов, ни к чему не привела, сегодня, заново просматривая ее материалы, очевиден серьезный набор конструктивных предложений и идей, которые не были реализованы лишь в силу того, что политические условия в регионе тому не благоприятствовали. Многие из них по-прежнему актуальны. Поэтому при подготовке будущих мероприятий в рамках процесса ЗСОМУ не надо «изобретать велосипед»: ряд конструктивных разработок уже имеется.

В интересах данной работы важно отметить, что организация переговорного процесса рабочей группы по КВРБ свидетельствует о преемственности в российской внешней политике по вопросу ЗСОМУ: как

¹ Baumgart C., Müller H. A Nuclear Weapons – Free Zone in the Middle East: A Pie in the Sky? // The Washington Quarterly. 2004. Vol. 28 (1). P. 45–58. URL: <https://doi.org/10.1162/0163660042518125>

СССР высказывался за практические шаги по учреждению зоны в 1985 г., так и Россия в 1992–1995 гг. активно способствовала прямому диалогу между ближневосточными государствами. Более того, последовательность курса российской дипломатии по поддержке зоны ярко проявилась и на Конференции по рассмотрению и продлению действия ДНЯО 1995 г.

Российская позиция на Конференции по рассмотрению и продлению действия ДНЯО 1995 г.

В ходе первых четырех обзорных конференций (1975, 1980, 1985, 1990 гг.) тема безъядерной зоны на Ближнем Востоке если и играла какую-то роль, то второстепенную. Решительное изменение повестки ОК произошло в 1995 г., и с тех пор проблематика ЗСОМУ стала неотъемлемой частью обзорного процесса ДНЯО.

Напомним, что именно на ОК 1995 г. решалась судьба о продлении ДНЯО. Для России и других ядерных держав – участниц ДНЯО было принципиально важно продлить этот договор бессрочно путем консенсуса. С самого начала Конференции стало понятно, что одним из серьезных препятствий на пути к бессрочному продлению может стать позиция арабских государств по ЗСОМУ.

На ОК 1995 г. ЛАГ внесла на рассмотрение проект резолюции по Ближнему Востоку, который осуждал Израиль за его неприсоединение к ДНЯО, и требовала создания на Ближнем Востоке ЗСОМУ. Египет занял жесткую позицию, и министр иностранных дел Египта А. Муса заявил, что «ДНЯО не может обеспечивать безопасность его страны, пока Израиль находится за рамками ДНЯО»¹.

В беседах по поводу позиции Израиля официальные лица из Тель-Авива заявляли, что «разделяют с Египтом цель создания на Ближнем Востоке ЗСОМУ, но что перед началом переговоров по этому вопросу угроза, исходящая от враждебных ему стран региона – в частности, от Ирана, Ирака и Ливии – должна быть снижена. Только после этого, когда надежный, проверенный временем мир установится в регионе, Израиль будет рассматривать возможность создания прочной ЗСОМУ. Это скорее всего произойдет через два года после того, как мирные соглашения вступят в силу»².

В ходе длительных консультаций между Великобританией, Россией и США, которые стали впоследствии соавторами документа, удалось

¹ Орлов В. Перспективы международного режима нераспространения ядерного оружия во второй половине 90-х гг. и конференция 1995 г. по продлению Договора о нераспространении ядерного оружия: дис. ... канд. ист. наук. М., 1997.

² Орлов В. Дневник ДНЯО. Как продлевали Договор о нераспространении. Ядерный контроль. 1995. № 6. Июнь. С. 4–10.

согласовать окончательный текст резолюции. Компромиссный вариант не содержал ни единого упоминания Израиля. Один из авторов данной главы участвовал в работе ОК ДНЯО 1995 г. (не в официальном качестве, а как представитель НПО-сообщества). Отчетливо вспоминается, как любые попытки даже обсудить возможность вписывания Израиля, наряду с другими государствами региона, которые на тот момент не присоединились к ДНЯО, в текст резолюции встречали жесткое сопротивление делегации США. Больше того, при таком повороте американцы выходили из переговорной комнаты, хлопая дверьми.

В итоге, несмотря на бурные дебаты в кулуарах, арабские страны — прежде всего Египет — согласились на бессрочное продление ДНЯО путем консенсуса в обмен на Резолюцию о создании ЗСОМУ на Ближнем Востоке.

Важность принятого документа сложно переоценить. Резолюция призвала «все государства на Ближнем Востоке предпринять на соответствующих форумах практические шаги с целью добиться прогресса в направлении, в частности, создания на Ближнем Востоке подпадающей эффективному контролю зоны, свободной от оружия массового уничтожения — ядерного, химического и биологического — и систем его доставки, и воздерживаться от принятия любых мер, которые препятствовали бы достижению этой цели»¹. Резолюция также призвала все государства региона присоединиться к ДНЯО, поставить свои ядерные объекты под полномасштабные гарантии МАГАТЭ и побуждала все государства, и в частности те, которые обладают ядерным оружием, прилагать все усилия для создания региональными сторонами ЗСОМУ и систем его доставки.

Россия внесла значительный вклад в принятие данной резолюции.

Во-первых, российская делегация была вовлечена в работу над текстом резолюции. Главные протагонисты, США и Египет, старались урегулировать свои разногласия и старались прийти к приемлемому языку по ЗСОМУ самостоятельно, не в последнюю очередь в результате прямого давления, который Вашингтон оказал на Каир. Тем не менее Россия отнюдь не была на вторых ролях. Российская делегация подключалась на самых важных этапах, таких как принятие окончательного текста документа и согласие на соавторство. С. И. Кисляк, заместитель главы российской делегации на ОК 1995 г., отмечал: «С нашей точки зрения, ДНЯО будет полностью эффективен, когда в нем будут участвовать все... Поэтому если говорить о постановке цели, то мы полностью согласны с теми, кто настаивает на подключении

¹ Резолюция по Ближнему Востоку 1995 г. // URL: [https://undocs.org/pdf?symbol=ru/NPT/CONF.1995/32\(PartI\)](https://undocs.org/pdf?symbol=ru/NPT/CONF.1995/32(PartI))

к договору и Израиля, и других. Мы не только с этим согласны, но мы еще и ведем соответствующую работу, полностью используя набор имеющихся у нас дипломатических средств»¹. Российский дипломат также добавил: «У меня сложилось впечатление, что почти все арабские страны остались довольны принятой резолюцией. В конечном счете, решение о бессрочном продлении ДНЯО дает дополнительный рычаг работы со странами-неучастницами, поскольку теперь снимаются их гипотетические возражения, которые могли бы появиться, не будь ДНЯО постоянным»².

Во-вторых, российская делегация по вопросу «ближневосточной резолюции» в целом конструктивно взаимодействовала с США. Еще за год до ОК 1995 г. президенты Б. Н. Ельцин и Б. Клинтон обсуждали в Москве меры по сотрудничеству, включая ядерное нераспространение и ситуацию на Ближнем Востоке³. Настроенные добиваться бессрочного продления ДНЯО, Россия и США были готовы разрешить недовольство ЛАГ по поводу ЗСОМУ. По мнению Л. Данна, бывшего спецпредставителя США на ОК ДНЯО, «продолжительные консультации между тремя государствами-депозитариями ДНЯО можно было охарактеризовать как настоящие переговоры равных сторон, объединенных ответственностью продлить ДНЯО бессрочно... В заключительной стадии переговоров по резолюции по Ближнему Востоку, российско-американское сотрудничество было абсолютно необходимым для достижения консенсуса по бессрочному продлению ДНЯО»⁴.

Российская позиция по ЗСОМУ в 2000–2009 гг.

Россия активно участвовала в предметных дискуссиях Комиссии ООН по разоружению, посвященных целям, задачам, принципам и критериям создания безъядерных зон. В результате был подготовлен доклад, где говорилось, что инициатива о ЗСЯО должна исходить от самих региональных государств, в переговорах должны участвовать все государства будущей зоны, и создание ЗСЯО должно происходить

¹ Кисляк С. Россия выступила против того, чтобы расколоть конференцию на лагерь победителей и горстку побежденных // *Ядерный контроль*. 1995. № 6. С. 16–17.

² Там же.

³ Chronology of U.S.-Russia Summits, 1992–2000 (2000, July) // U.S. Department of State, Office of the Historian Website. URL: https://1997-2001.state.gov/regions/nis/chron_summits_russia_us.html

⁴ Dunn L. Three NPT Snapshots – and Some Lessons and Implications for Rebuilding U.S.-Russian Cooperation. US-Russian Dialogue on the NPT Review Process: Lessons Learned (1970–2015) and Steps Ahead (2016–2020). 2016. Geneva, Switzerland // URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14813159450.pdf>

на основании договоренностей, добровольно достигнутых между государствами региона¹.

К 2000 г. ОАЭ, Джибути и Оман присоединились к ДНЯО, это означало, что из всех ближневосточных государств только Израиль упорно оставался за правовыми рамками Договора. На ОК 2000 г. постоянные члены СБ ООН выступили с заявлением, в котором была подтверждена их приверженность резолюции по Ближнему Востоку. Заключительный документ Конференции назвал резолюцию «важнейшим элементом, определившим исход Конференции 1995 года, на основании которого ДНЯО был продлен бессрочно»². В заключительном документе была также зафиксирована важность присоединения Израиля к ДНЯО и постановка всех его ядерных установок под гарантии МАГАТЭ³.

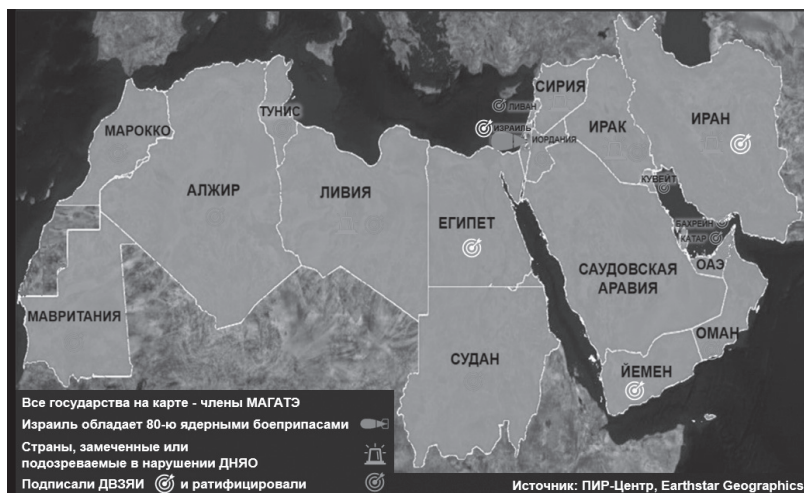


Рис. 1. Режим нераспространения ядерного оружия на Ближнем Востоке

¹ Ядерное нераспространение / под общ. ред. Л. В. Дериглазовой. Томск: Иван Федоров, 2010. С. 210.

² 2000 Review Conference of the Parties to the NPT (New York, 2000). Final Document. Vol. I (NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II)) // URL: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/finaldocs/2000%20-%20NY%20-%20NPT%20Review%20Conference%20Final%20Document%20Parts%20I%20and%20II.pdf>

³ Договор о нераспространении ядерного оружия. Конференция 2010 года по рассмотрению действия ДНЯО (справочная информация) // МИД РФ. URL: http://www.mid.ru/adernoje-nerasprostranenie/-/asset_publisher/JrcRGi5UdnBO/content/id/232558

Между обзорными конференциями 2000 и 2005 гг. внимание международного сообщества вновь привлекли подозрения в подпольной деятельности в сфере ОМУ ряда ближневосточных государств. В центре внимания снова оказался Ирак. Но теперь к нему добавились по различным причинам Иран и Ливия.

В ходе ирано-иракской войны инспекторы ООН зарегистрировали многочисленные случаи применения Ираком химического оружия¹. Полагают, что с 1985 по 1990 гг. в Ирак были экспортированы новейшие технологии, в том числе и средства для создания ОМУ². Известно, что Ирак использовал импортированные из СССР ракеты дальнего радиуса действия «Скад» во время войны с Ираном в 1980–1988 гг., а также во время войны в Заливе. После освобождения Кувейта силами международной коалиции 3 апреля 1991 г. СБ ООН принял ранее упомянутую резолюцию № 687 о создании спецкомиссии ООН по разоружению Ирака (UNSCOM). Комиссия была сформирована для контроля над процессом уничтожения иракских ракет дальностью свыше 150 км, а также химического, биологического оружия и свертывания всех работ в этих направлениях. На МАГАТЭ была возложена аналогичная миссия в области ядерного оружия³. В целом международное сообщество на этом примере продемонстрировало, что у него имеются эффективные, работающие инструменты по демонтажу военных программ в области ОМУ и средств доставки. Риск возрождения ядерных, химических и биологических военных программ в Ираке был купирован. Прежде всего, это касалось успеха деятельности инспекторов МАГАТЭ в Ираке и, соответственно, обеспечения безвозвратного демонтажа военной ядерной программы этой страны.

Тем не менее противостояние Ирака и США сказывалось на возможностях международных инспекторов. С начала декабря 1998 г. Багдад заморозил отношения с UNSCOM и попытался увязать продолжение инспекции со снятием международных санкций, введенных против него в ходе войны в Заливе⁴. 17 декабря 1998 г. США и Великобритания без санкции СБ ООН начали против Ирака военную операцию «Лиса пустыни». Россия и Китай осудили действия Лон-

¹ Три войны Саддама. Ч. II: Война с Ираном // URL: <http://historiowars.narod.ru/Index/XXv/saddam/saddam2main.htm>

² Буря на четверть века // ТАСС. URL: <http://tass.ru/spec/desert-storm>

³ Резолюция Совета Безопасности ООН № 687 (1991) от 3 апреля 1991 г. «Ситуация в отношениях между Ираком и Кувейтом» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35634502#pos=54;-25

⁴ «Лиса пустыни»: 20 лет назад США и Великобритания нанесли не санкционированный ООН удар по Ираку // RT. 2018. 17 дек. URL: <https://ru.rt.com/citk>

дона и Вашингтона. 17 декабря 1999 г. СБ ООН принял резолюцию № 1284 о замене состава спецкомиссии в Ираке и ее переименовании в UNMOVIC (Комиссия ООН по наблюдению, контролю и инспекциям). Данная резолюция также поддерживала создание ближневосточной ЗСОМУ¹.

Несмотря на все перипетии с препятствованием деятельности инспекторов ООН со стороны Ирака и небезосновательных опасений Багдада в связи со шпионской составляющей деятельности комиссии, к 1998 г. инспекторы убедились, что иракское ядерное досье можно считать закрытым. За время работы UNSCOM, с 1991 по 1999 г., сотрудниками комиссии было уничтожено 48 «Скадов», 38 537 химических боезарядов, 690 тонн боевых отравляющих веществ и крупнейшая иракская лаборатория по производству биологического оружия «Аль-Хакам»².

В конце 1990-х гг. иракские компоненты ОМУ (ядерная, химическая, биологическая и ракетная программы) были в значительной степени ликвидированы благодаря слаженным усилиям ООН и МАГАТЭ, что служит успешным примером международного сотрудничества по противодействию распространения ОМУ. Россия сыграла в этом процессе заметную и конструктивную роль, противостояла попыткам политизировать разоружение Ирака.

Однако международное сообщество не смогло противостоять новому витку напряженности вокруг Ирака в начале 2000-х гг. В обращении к Конгрессу «О положении страны» 2002 г. Президент США Дж. Буш назвал Северную Корею, Иран и Ирак странами «оси зла». В отношении Ирака было сказано: «Иракский режим в течение десятилетия тайно задумывает производство сибирской язвы, нервного газа и ядерного оружия. Этот режим уже использовал ядовитый газ для убийства тысяч своих граждан... Это тот самый режим, который согласился на международные инспекции, а потом выгнал инспекторов. Это режим, которому есть что скрывать от цивилизованного мира»³. Апогеем антииракской кампании стала речь государственного секретаря США К. Пауэлла. Выступая в СБ ООН 5 февраля

¹ Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. UNIDIR/2004/24. Geneva, United Nations, 2004 // URL: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/building-a-weapons-of-mass-destruction-free-zone-in-the-middle-east-global-non-proliferation-regimes-and-regional-experiences-en-543.pdf>

² *Строкань С.* Саддам, откройся // Коммерсантъ Власть. 2002. № 37. 23 сент. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/342226>

³ Text of President Bush's 2002 State of the Union Address // The Washington Post. 2002. January 29. URL: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm?noredirect=on>

2003 г., политик заявил, что факты свидетельствуют, что С. Хусейн не намерен разоружаться согласно требованиям международного сообщества и режим Президента Ирака скрывает попытки дальнейшего производства ОМУ¹. Далее была продемонстрирована печально известная пробирка со спорами якобы сибирской язвы в качестве примера ОМУ, которое разрабатывает Ирак. СБ ООН не дал санкции на применение силы против Ирака несмотря на представленные «доказательства». Тем не менее 20 марта 2003 г. войска США и Великобритании вторглись на территорию Ирака. Началась операция «Иракская свобода».

Соединенным Штатам не удалось заручиться поддержкой международного сообщества для вторжения в Ирак. Более того, реакция союзников США — прежде всего Франции и Германии — оказалась резко отрицательной. Столь же отрицательной была реакция со стороны России и КНР. Уже оккупировав Ирак, США и Великобритания вынуждены были признать, что не обнаружили следов ОМУ в стране — ни химического с биологическим, ни, конечно же, ядерного, как и активных программ по их производству², вопреки документам, которые США ранее представляли в СБ ООН, и в подтверждение выводов ЮНМОВИК.

Война в Ираке не только привела к многочисленным человеческим жертвам и страданиям мирного населения. Она нанесла болезненную рану всему международному режиму ядерного нераспространения. Не санкционированная международным сообществом, немотивированная агрессия против государства — члена ДНЯО, которое, пусть и с перебоями, сотрудничало с ЮНМОВИК и демонтировало под международным присмотром свои программы ОМУ и средств доставки, показала на весь мир, что международное право подменяется политической целесообразностью и что борьба с ядерным распространением является удобным предлогом для вооруженного вторжения, даже если на то нет санкции СБ ООН, а аргументация является сомнительной, а часто и просто подтасованной. Никакие международные режимы не уберегли Ирак. Но осуществили бы Соединенные Штаты вторжение в Ирак, если бы знали, что у него действительно есть ядерное оружие? Именно этот вопрос задавали себе в тех столицах государств, причисленных к «оси зла», которые еще не постигла участь Багдада.

¹ Full Text of Colin Powell's Speech in Three Parts // The Guardian. 2003. February 5. URL: <https://www.theguardian.com/world/2003/feb/05/iraq.usa3>

² *Borger J.* There were no Weapons of Mass Destruction in Iraq // The Guardian. 2004. October 7. URL: <https://www.theguardian.com/world/2004/oct/07/usa.iraq1>

В отличие от Ирака, ситуация с другим государством региона, которое США подозревали в сокрытии военных ОМУ-программ, — Ливией — поначалу закончилось мягкой политико-дипломатической развязкой.

Действительно, через сеть пакистанца А. К. Хана Ливия получила сначала 20 центрифуг для обогащения урана, а в 2000 г. попыталась закупить 10 тыс. центрифуг Р-2, способных ежегодно производить ВОУ для производства десяти ядерных боезарядов. В конце 2001 — начале 2002 г. через сеть А. К. Хана Ливия получила документы, имевшие отношения к конструкции и производству ядерного разряда, правда устаревшие.

19 декабря 2003 г. в результате секретных переговоров с Великобританией и США Ливия объявила об отказе от реализации программ ОМУ, в частности, о решении уничтожить материалы, оборудование и программы, пригодные для создания ОМУ. Последовавшие за этим полномасштабные инспекции МАГАТЭ подтвердили отсутствие в стране возможности производства оружейных ЯМ. Ранее закупленное Ливией оборудование и материалы, в потенциале представляющие угрозу режиму нераспространения, были вывезены из страны.

США и Великобритания представили «разоблачение Ливии» с последующим «покаянием» как результат эффективности реализованной ранее в том же году в Ираке политики силового воздействия на пролиферантов, как реальных, так и мнимых. На фоне увязания в иракской войне и скандального провала с отсутствием в Ираке ОМУ Дж. Бушу-мл. требовался успех на фронте нераспространения. Ливийский лидер М. Каддафи подыграл этой потребности, «разменяв» ее на согласие США и Великобритании удовлетворить его собственную потребность в выходе из международной изоляции, как финансово-экономической (снятие санкций ООН), так и внешнеполитической. Такой «размен» и был реализован. Что же до ливийской военной ядерной программы, то, по свидетельствам экспертов МАГАТЭ, изъятые в Ливии материалы говорили о рудиментарном, если даже не об имитационном, ее характере. Никакого политического решения о создании собственного ядерного оружия или даже ЯТЦ в Ливии принято не было, и закупленные через сеть А. К. Хана центрифуги, нельзя исключать, с самого начала были частью сценария «большого размена».

Мирная развязка по Ливии была лишь прелюдией к уничтожению режима М. Каддафи в Ливии, которому его западные партнеры по секретным переговорам не простили ни экстравагантности, ни упорства. Лишенный ОМУ-козырей, Каддафи был обречен.

События в Ираке и Ливии еще раз напомнили о наличии неразрешенных вопросов, связанных с ОМУ. К сожалению, Обзорная

конференция 2005 г. продемонстрировала неготовность государств – участников ДНЯО к поиску компромиссов. В итоге Конференция закончилась без принятия заключительного документа. Администрация Буша не скрывала, что не считала повестку ЗСОМУ на Ближнем Востоке приоритетной, но полностью закрывала глаза на ядерный арсенал Израиля¹. США сделали попытку сместить акценты на невыполнении ДНЯО Ираном².

Летом 2003 г. провалилась попытка достичь комплексного решения по ядерной программе Ирана, развязать «иранский ядерный узел». За несколько месяцев до этого (в августе 2002 г.) стало известно о наличии не задекларированных перед МАГАТЭ заводов по обогащению урана в Натанзе и по производству тяжелой воды в Араке, расположенных в центральном Иране и находящихся на различных стадиях строительства. Визит инспекторов на эти объекты в феврале 2003 г. подтвердил, что Иран продвинулся в развитии ЯТЦ значительно дальше, чем это считалось ранее. В ходе тайных переговоров в Швейцарии американские и иранские представители, при участии европейцев, смогли выйти на пакет договоренностей, который обеспечил бы транспарентность иранских действий через присоединение его к Дополнительному протоколу о гарантиях с МАГАТЭ и ограничил бы уровень обогащения урана. Иран в ответ получил бы доступ к международному ядерному рынку, содействие в мирном развитии атомной энергетики со стороны Запада. Однако сделка не состоялась: договоренности, выработанные на берегу Женевского озера, не были одобрены в Вашингтоне. Там пришли к выводу, что Тегеран – ненадежный партнер. После провала тайной дипломатии Тегеран стал без энтузиазма относиться к предложениям, звучащим от западных стран, считая, что Вашингтон все равно заветирует любые договоренности, и продолжил курс на развитие собственного продвинутого и защищенного от внешнего воздействия ЯТЦ.

В специальном докладе, представленном генеральным директором МАГАТЭ Совету управляющих в июне 2003 г., отмечалось, что Иран не выполнил обязательства перед агентством в рамках соглашения о гарантиях. С 2003 г. Совет управляющих МАГАТЭ начал принимать резолюции, призывающие Иран приостановить деятельность по обогащению урана. В ноябре 2004 г. под давлением международ-

¹ Müller H. The NPT Review Conferences // Institute for National Security Studies. 2014. P. 17–26. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep08978.5>

² Johnson R. Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed // Acronym Institute. 2005. November 1. URL: <http://www.acronym.org.uk/old/dd/dd80/80npt.htm>

ного сообщества Тегеран объявил о приостановке таких работ. Однако после избрания Президентом Ирана М. Ахмадинежада в июне 2005 г., деятельность по обогащению урана была возобновлена. Не возымели эффекта и предложения России по подключению Ирана к участию в работе многонационального предприятия по обогащению урана в Ангарске взамен развития национальной программы по обогащению¹.

После резолюции Совета управляющих МАГАТЭ в сентябре 2005 г. об очередном нарушении Ираном обязательств по соглашению о гарантиях СБ ООН принял резолюцию № 1696, предусматривающую меры на основании ст. 41 главы VII Устава ООН (угроза международной безопасности), если Иран продолжит уклоняться от выполнения требований МАГАТЭ². В связи с невыполнением Тегераном требований указанной резолюции СБ ООН принял решение о введении санкций против Ирана. Согласно резолюции № 1737 запрещались поставки в Иран оборудования и технологий, которые могли быть использованы для обогащения урана и химической переработки ОЯТ, а также замораживались счета иранских компаний, замеченных в нелегальном приобретении ядерных технологий за рубежом³. Односторонние санкции США и ЕС отрезали Иран от мировой финансовой системы и существенно ограничили экспорт нефти из этой страны.

Хотя об этом событии стало известно позднее, и Сирия в этот период времени была замечена в сомнительной деятельности в ядерной области. Сообщалось, что в 2007 г. Армия обороны Израиля разбомбила якобы существующий секретный ядерный реактор в городе Дейр-эз-Зор в Сирии. Объект не был задекларирован в МАГАТЭ. Администрация Президента США Дж. Буша-младшего заявила, что Сирия строила секретный ядерный реактор «не для мирных целей». Впоследствии МАГАТЭ собиралась провести расследование на территории сирийских военных объектов, но получила отказ⁴.

Некоторое время амбиции по ядерному вооружению Саудовской Аравии также вызывали опасения. Если верить М. аль-Хилеви, бывшему саудовскому дипломату, бежавшему в 1994 г. в США, Саудов-

¹ Заседание ПИР-Центра из серии «Научные Среды» // Ядерный контроль. 2006. № 4. 25 янв. – 1 февр. URL: <http://www.pircenter.org/static/yadernyj-kontrol-4-2006>

² Резолюция 1696 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5500-м заседании 31 июля 2006 года // URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1696-2006_rus.pdf

³ Резолюция 1737 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5612-м заседании 23 декабря 2006 года // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902076873>

⁴ Израиль призвал МАГАТЭ принять меры в связи с «ядерной угрозой» Ирана и Сирии // ТАСС. 2018. 20 сент. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5585463>

ская Аравия выделяла миллиарды долларов на создание «исламской бомбы» в 1980–1990-х гг. Серьезным образом саудовские деньги поддерживали пакистанскую ядерную программу¹. Аль-Хилеви утверждал, что в обмен на эту помощь между двумя странами был подписан договор, согласно которому пакистанское ядерное оружие могло быть использовано для защиты Саудовской Аравии от иностранной агрессии. Подозрения мирового сообщества усилились, когда в 1999 г. второй заместитель премьер-министра Саудовской Аравии принц-султан ибн Абдул-Азиз посетил вместе с бывшим премьер-министром Пакистана Н. Шарифом пакистанский завод по обогащению урана, на котором у них состоялся разговор с Абдул Кадыр Ханом². Однако все предположения о существовании тайного ядерного обмена между двумя странами основаны на непроверенных источниках.

В октябре 2003 г. в западной печати вновь появилась информация о том, что Пакистан и Саудовская Аравия заключили соглашение, согласно которому Пакистан предоставит саудитам технологии производства ядерного оружия в обмен на дешевую нефть³. По другим источникам, Пакистан был готов продать ядерные боеголовки саудитам в случае, если у Ирана появится ядерное оружие⁴. Известно, что в 2005 г. Саудовская Аравия подписала Протокол о малых количествах МАГАТЭ, что также рассматривалось экспертами как попытка руководства страны начать разработки ядерного оружия. В 2009 г. саудовский монарх Абдалла предупредил США, заявив, что «если Иран разработает ядерное оружие, его страна также разработает ядерное оружие»⁵.

Таким образом, в течение первого десятилетия нового века вопросы ОМУ на Ближнем Востоке не только не получили своего комплексного решения, но и обострились. Актуальность нахождения комплексных развязок через постепенное установление зоны, свободной от ОМУ,

¹ Макафей Ч., Фельдман Я. Двигается ли Саудовская Аравия по пути создания ОМУ? // Ядерный контроль. 2004. № 4. URL: <http://pircenter.org/media/content/files/1/13415761650.pdf>

² Устинов Р. Персидский залив: между бомбой и АЭС // Индекс безопасности. 2008. № 2 (85). URL: <http://pircenter.org/media/content/files/0/13412309820.pdf>

³ Pakistan, Saudi Arabia in Secret Nuke Pact // The Washington Times. 2003. October 21. URL: <https://www.washingtontimes.com/news/2003/oct/21/20031021-112804-8451r/>

⁴ Saudi Arabia Nuclear Weapons // NTI Country Profiles. June 2019. URL: <https://www.nti.org/learn/countries/saudi-arabia/>

⁵ Chemi Sh. Dennis Ross: Saudi King Vowed to Obtain Nuclear Bomb After Iran // Haaretz. 2012. May 30. URL: <https://www.haaretz.com/dennis-ross-saudi-king-vowed-to-obtain-nuclear-bomb-after-iran-1.5165420>

на Ближнем Востоке значительно возросла. Однако сформированный на ОК ДНЯО в 1995 г. инструментарий так и не был применен.

Интересы России на Обзорной конференции 2010 г.

В 2009 г., на третьей сессии Подготовительного комитета (ПК) Обзорной конференции 2010 г. по рассмотрению действия ДНЯО, грамотно оценив возросшую остроту проблемы, Россия сделала вопрос о ЗСОМУ одним из центральных в ходе пленарных заседаний, а также в кулуарах сессии. Российская делегация с трибуны ПК указала на крепкую связь между ЗСОМУ и ближневосточным мирным процессом, почеркнув усилия, которые прикладывают международные посредники «ближневосточного квартета» для продвижения переговорного процесса в регионе.

В ходе работы этой сессии российская делегация выступила с конструктивными предложениями, призванными разблокировать тупик вокруг ЗСОМУ на Ближнем Востоке.

Во-первых, предлагалось провести международную конференцию среди заинтересованных государств для обсуждения имплементации резолюции 1995 г. и назначить спецкоординатора, который проводил бы консультации с государствами региона и доложил бы о результатах этой работы к ОК 2010 г.

Во-вторых, Россия призвала все государства региона, которые не присоединились к ДНЯО, поставить свои ядерные объекты под гарантии МАГАТЭ. Известно, что только Израиль остается за рамками ДНЯО.

В-третьих, всем государствам региона рекомендовано присоединиться к Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). В рамках первого шага Россия призывала страны, которые уже подписали договор (Израиль, Египет и Иран), ратифицировать его¹ (подход, полностью остающийся актуальным и сегодня, спустя десятилетие).

Наконец, Россия предложила ближневосточным государствам взять на себя добровольное обязательство не создавать и не развивать мощности по обогащению урана и химической переработке отработавшего ядерного топлива. Вместо этого государства Ближнего Востока могли быть обеспечены гарантированными поставками ядерного топлива через механизм многосторонних подходов к ядерному топливному

¹ Statement by the Delegation of the Russian Federation at the Third Session of the Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT. Implementation of Resolution on the Middle East // URL: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom09/statements/8MayME_Russia.pdf

циклу. В этой связи Россия отметила деятельность Международного центра по обогащению урана в Ангарске¹.

Один из авторов участвовал в работе этой сессии Препкома и был свидетелем того, как свежие идеи России мгновенно оживили дискуссии вокруг проблематики ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Немаловажно, что в том или ином виде они затем оказались отражены в Заключительном документе ОК 2010 г.

Двусторонний обмен мнениями по вопросу ближневосточной ЗСОМУ между Москвой и Вашингтоном несколько лет осуществлялся в рамках заседаний российско-американской рабочей группы по контролю над вооружениями и международной безопасности. Российскую делегацию на переговорах возглавлял заместитель министра иностранных дел России С. А. Рябков, американскую – заместитель государственного секретаря США Э. Таушер. США, в частности, делились информацией о ходе своих переговоров с Египтом, поскольку ожидалось, что Египет заблокирует принятие итогового документа конференции, если в нем не будет зафиксировано продвижения по ЗСОМУ.

Президент России Д. А. Медведев в мае 2010 г. заявил: «...на Ближнем Востоке должна быть безъядерная зона, безъядерный регион, потому что иное развитие событий будет означать региональную, а в целом даже, может быть, и глобальную катастрофу»². Данное заявление в очередной раз свидетельствовало об устойчивом интересе России в поиске решений вопроса ЗСОМУ.

Безусловно, одного лишь российского энтузиазма не хватило бы для осуществления прорыва по вопросу ЗСОМУ. Был необходим комплекс факторов: желание государств – участников ДНЯО не повторить провала ОК ДНЯО 2005 г., готовность к компромиссу самих государств региона, новый внешнеполитический курс Президента США Б. Обамы и сбалансированное давление Египта на соавторов резолюции.

Ближневосточный блок Заключительного документа ОК ДНЯО 2010 г. рождался, без преувеличения, в муках. Еще за два дня до за-

¹ Международный центр по обогащению урана (МЦОУ) в Ангарске, созданный во исполнение Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан от 10 мая 2007 г., представляет собой международное предприятие по предоставлению услуг ядерного топливного цикла, включая обогащение, под контролем МАГАТЭ, на основе недискриминационного доступа. См. подробнее: <http://www.iuec.ru/about/>

² Совместная пресс-конференция с Президентом Сирии Башаром Асадом по итогам российско-сирийских переговоров. 11 мая 2010 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/7710>

вершения конференции Соединенные Штаты не были готовы к какому бы то ни было упоминанию Израиля в тексте. И лишь после того как вице-президент США Дж. Байден поужинал с арабскими послами в Вашингтоне, а потом поговорил по телефону с Президентом Египта Х. Мубараком, США на однократное упоминание Израиля в тексте Заключительного документа согласились: «Конференция напоминает о том, что на Конференции 2000 г. была подтверждена важность присоединения Израиля к Договору и постановки им всех своих ядерных объектов под полномасштабные гарантии МАГАТЭ»¹.

Эта неуклюжая фраза тем не менее позволила разблокировать путь к выработке компромиссного решения о созыве в 2012 г. конференции с участием всех государств Ближнего Востока по вопросу о создании ближневосточной ЗСОМУ «на основе договоренностей, добровольно заключенных государствами этого региона», причем «круг ведения этой конференции» должен был «основываться на резолюции 1995 года»². Работа по подготовке конференции была возложена на генерального секретаря ООН, а также США, Великобританию и Россию – коспонсоров резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, а практические усилия по продвижению к конференции 2012 г. должен был обеспечить «спецкоординатор». Одна из труднейших задач при подготовке конференции – обеспечить, как это установлено решением ОК ДНЯО, участие «всех государств» региона – т. е. и двух государств, имеющих активные ядерные программы: Израиля и Ирана.

Решение ОК ДНЯО о созыве Конференции по ЗСОМУ – об этом многие сегодня забывают – в значительной степени явилось результатом развития инициативы России, с которой она выступила на сессии Подготовительного комитета к ОК ДНЯО в 2009 г., о чем мы рассказывали выше.

С одной стороны, за 15 лет после принятия ближневосточной резолюции, казалось, это решение стало значительным шагом вперед, поскольку предыдущие обсуждения заканчивались лишь устной поддержкой идеи ЗСОМУ. С другой стороны, принятие документа еще не означало его исполнения. Так, Израиль резко отреагировал на решение Обзорной конференции, заявив, что реальной проблемой для режима нераспространения ОМУ являются страны, которые присо-

¹ 2010 Review Conference of the Parties to the NPT. Final Document. Vol. I. P. I. Conclusions and Recommendations for Follow-on Actions. New York, 2010 // URL: [https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))

² Ibid.

единились к ДНЯО и нарушили его, — Ирак при С. Хусейне, Ливия, Сирия и Иран¹.

Несостоявшаяся Конференция 2012 г. и многосторонний консультационный процесс в Глионе и Женеве

В своих официальных документах и выступлениях Россия продолжила высказывать заинтересованность в создании ЗСОМУ на Ближнем Востоке. В Указе «О мерах реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. Министерству иностранных дел России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти было постановлено «поддерживать создание на Ближнем Востоке зоны, свободной от оружия массового уничтожения и средств его доставки»².

В 2011 г. Генеральный секретарь ООН совместно с тремя государствами — соавторами резолюции 1995 г. выбрал Финляндию в качестве страны для проведения Конференции 2012 г. по ЗСОМУ. Тогда же Я. Лааява, заместитель министра иностранных дел Финляндии, был назначен спецкоординатором процесса подготовки и проведения Конференции по ЗСОМУ.

Выступая на первой сессии Подготовительного комитета ОК 2015 г., глава российской делегации М. И. Ульянов заявил, что Конференция 2012 г. является одним из внешнеполитических приоритетов России, и важно, чтобы это «международное мероприятие состоялось точно в установленные сроки, то есть в 2012 г. ...»³. В выступлении было предложено организовать «группу друзей спецкоординатора» в интересах организационной и содержательной подготовки Конференции 2012 г.⁴ В целом Россия призвала все заинтересованные стороны сфокусироваться на проработке основных организационных модальностей проведения Конференции, повестки дня, круга участников и финансового обеспечения.

В ходе подготовки к Конференции 2012 г. Вашингтон стал постепенно сворачивать свою поддержку конкретных положений обзорных конференций 2000 и 2010 гг., которые призывали Израиль присоеди-

¹ Трушкин И. Ближневосточная зона, свободная от оружия массового уничтожения: от идеалов к реальности // Индекс безопасности. 2011. № 3 (98). Т. 17. С. 58.

² Указ от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15256>

³ Выступление руководителя делегации Российской Федерации на первой сессии Подготовительного комитета Конференции 2015 года по рассмотрению ДНЯО М. И. Ульянова по вопросам реализации резолюции по Ближнему Востоку (Вена, 8 мая 2012 г.) // URL: <http://rusmission.org/5/1/2465>

⁴ Там же.

ниться к ДНЯО и поставить под всеобъемлющий контроль МАГАТЭ национальные ядерные объекты. Вместо этого представители Белого дома все чаще говорили о нерешенных региональных проблемах и существующем недоверии между ближневосточными государствами. Такой подход резко контрастировал с позицией арабских государств, которые в каждом выступлении в рамках обзорного процесса подчеркивали значимость решений 1995 и 2010 гг., включая необходимость созыва международной конференции¹.

Еще одним поводом для разногласий служили разные позиции по включению в программу Конференции 2012 г. вопросов региональной безопасности и мира. Для Израиля, поддерживаемого США, это было ключевым условием для участия в планируемом мероприятии. Арабские государства и Иран полагали, что вопросы достижения мира в регионе и вопросы создания ЗСОМУ должны рассматриваться отдельно друг от друга².

Российские дипломаты между тем предупреждали: «Разговоры о том, что Конференцию стоило бы отложить до полной стабилизации обстановки в регионе, а также о том, что, дескать, сначала должны быть созданы “необходимые политические условия”... крайне ошибочны, даже контрпродуктивны»³. Ведь сама Конференция и сможет поспособствовать укреплению доверия и поиску путей урегулирования политического климата на Ближнем Востоке.

В октябре 2012 г. Москва стала местом проведения примечательного международного семинара. Примечателен он был многим. И тем, что проводился неправительственной российской организацией – ПИР-Центром. И тем, что для участия в нем прибыли официальные представители всех ключевых заинтересованных игроков, включая саму Россию, США, Иран, Израиль, ЛАГ, спецкоординатора ООН Я. Лааяву и др. Больше того, именно в ходе этой неформальной встречи Иран впервые подтвердил готовность принять участие в Конференции в Хельсинки. Израиль, хотя и не сделал подобного заявления, в кулуарах выделенной для этого организаторами семинара гостиницы «Хилтон-Ленинградская» проводил консультации с представителем ЛАГ.

¹ *Артеменкова Н.* Указ. соч.

² *Трушкин И.* Ближневосточная зона, свободная от оружия массового уничтожения: от идеалов к реальности // Индекс безопасности. 2011. № 3 (98). Т. 17. С. 58. URL: <http://piccenter.org/media/content/files/9/13492954620.pdf>

³ Выступление руководителя делегации Российской Федерации на первой сессии Подготовительного комитета Конференции 2015 года по рассмотрению ДНЯО М. И. Ульянова по вопросам реализации резолюции по Ближнему Востоку (Вена, 8 мая 2012 г.) // URL: <http://rusmission.org/5/1/2465>

Однако долго продержаться позитивную тенденцию не удалось. К ноябрю спецкоординатору не удалось согласовать повестку дня. Соединенные Штаты, по сути, дезавуировали свою поддержку Конференции. В результате Россия и США выступили с раздельными заявлениями, где объявили о переносе Конференции¹. В своем заявлении Москва настаивала, что необходимо зафиксировать новые сроки проведения Конференции, чтобы мероприятие состоялось при ближайшей возможности. США, напротив, посчитали контрпродуктивным устанавливать какие-либо новые сроки, поскольку государства региона, по их мнению, оказались не готовы к предметным обсуждениям.

В ходе заседаний сессии Подготовительного комитета 2013 г. российский представитель вновь настаивал на согласовании даты проведения отложенной Конференции и предложил организовать многосторонние прямые консультации с участием всех стран Ближнего Востока².

2013 г., казалось, создал благоприятные предпосылки к прорыву по вопросу ближневосточной ЗСОМУ.

Во-первых, осенью в Женеве начался долгожданный процесс переговоров по иранской ядерной программе с участием пяти постоянных членов СБ ООН, Германии и Ирана, увенчавшийся заключением Совместного всеобъемлющего плана действий в июле 2015 г.

Во-вторых, осенью 2013 г. главы внешнеполитических ведомств России и США договорились по сирийскому вопросу: стороны выступили за политическое урегулирование конфликта, военное невмешательство, вывод химоружия из Сирии и его уничтожение к середине 2014 г. (актуальная ситуация с химическим и биологическим оружием на Ближнем Востоке представлена на рис. 2.).

Сложно определить жесткую взаимосвязь, однако факт остается фактом: на фоне российско-американского взаимодействия по Сирии получила развитие и российская идея многосторонних консультаций. Как следствие, с конца 2013 по 2014 г. в Швейцарии (в местечке Глион над Монтре, а также в Женеве) состоялось пять раундов консультаций с участием большинства стран Ближневосточного региона. Важно, что Израиль впервые выразил готовность зафиксировать дату проведения

¹ Сообщение для СМИ по вопросу о Конференции по созданию ЗСОМУ, а также средств его доставки, на Ближнем Востоке (24 ноября 2012 г.) // URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/disarmament//asset_publisher/tp0fiUBmANaH/content/id/133378

² Statement by Mikhail Ulyanov on Convening the Conference on the Establishment of a MEW MDFZ at the Second Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the NPT. April 29, 2013 // URL: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom13/statements/29April_Russia.pdf

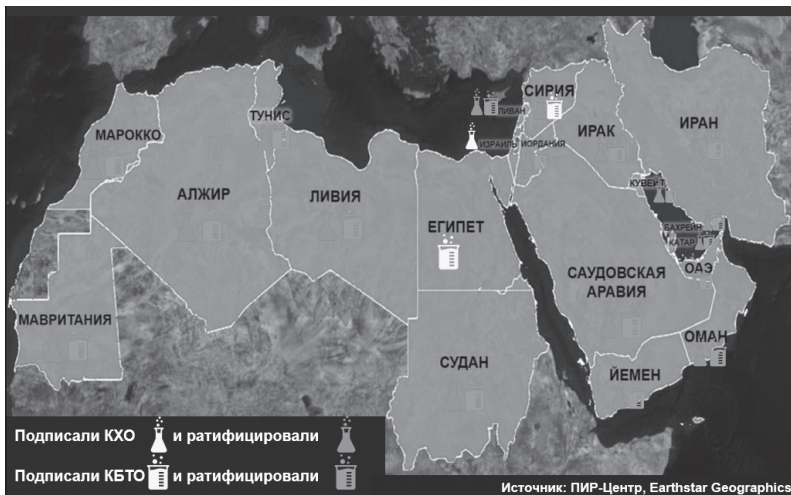


Рис. 2. Нераспространение химического и биологического оружия на Ближнем Востоке

Конференции по ЗСОМУ, увязав это с включением в повестку региональных аспектов безопасности. Несмотря на то, что Россия была готова поддержать идею Израиля, арабские страны увидели в этом угрозу «размывания» мандата Конференции. В результате «глионские консультации» были свернуты.

В целом Глионские и Женевские консультации оставили у дипломатов из стран-участниц противоречивые впечатления. Например, М. И. Ульянов считает, что эти многосторонние консультации стали беспрецедентным процессом, «в рамках которого представители стран региона впервые за многие годы садились за один стол с целью преодоления разногласий путем диалога. При этом и арабские страны, и Израиль продемонстрировали готовность к конструктивным шагам. Важно не растерять этот опыт и использовать его в будущей работе на данном направлении»¹. У дипломатов из арабских государств Глион ассоциировался с «хождением по кругу» и «иллюзией прогресса», «забалтыванием вместо решений».

Как бы то ни было, уже следующий 2014 г. привел к откату всего процесса взаимодействия между Россией и США в результате ин-

¹ Выступление и. о. руководителя делегации Российской Федерации М. И. Ульянова на Конференции 2015 года по рассмотрению действия ДНЯО (27 апреля 2015 г.) // URL: [http://papersmart.unmeetings.org/secretariat/unoda/npt/third-session-of-the-preparatory-committee-2014/statements-\(10\)/](http://papersmart.unmeetings.org/secretariat/unoda/npt/third-session-of-the-preparatory-committee-2014/statements-(10)/)

спирированного США переворота в Киеве и последовавших затем враждебных действий США в отношении России, осуществившей воссоединение Крыма. Хотя иранскую «ядерную сделку» удалось практически чудом вывести за скобки новой конфронтации между США и Россией, по всему остальному периметру эта конфронтация стала оказывать все более и более негативное воздействие. Не стало исключением ближневосточное направление. Соединенные Штаты принялись обвинять правительство Сирии в использовании химического оружия против мирных жителей. Израиль самоустранился даже от обсуждения возможности ратификации ДВЗЯИ. Интерес к проблематике ЗСОМУ со стороны США и Израиля был к этому моменту уже полностью утерян.

Обзорная конференция 2015 г.

К 2015 г. неудовлетворение ЛАГ от хода осуществления (а по сути — от стагнации) резолюции 1995 г. и от провала идеи с Конференцией по ЗСОМУ достигло точки кипения.

На Обзорной конференции 2015 г. ЛАГ во главе с Египтом при поддержке государств из Движения неприсоединения выступила с новым планом по ЗСОМУ: наделить полномочиями по созыву Конференции Генерального секретаря ООН и установить точную дату ее проведения. Израиль, который впервые за 20 лет присутствовал на ОК в качестве наблюдателя, объяснял необходимость «прямого и непрерывного диалога» для решения ряда региональных проблем безопасности¹.

Россия в целом поддержала арабскую инициативу и предложила свой рабочий документ, в котором более детально изложила условия, порядок и сроки созыва Конференции: Генеральный секретарь ООН должен был созвать Конференцию не позднее 1 марта 2016 г.; все государства Ближнего Востока — ЛАГ, Иран и Израиль — должны были начать интенсивные прямые консультации с целью согласования повестки Конференции; все решения принимались консенсусом; Россия, США и Великобритания сохраняли ключевую роль в подготовке и проведении Конференции².

Российские соображения были фактически дословно воспроизведены в проекте итогового документа Конференции. Государства Движения неприсоединения и ЛАГ были готовы принять россий-

¹ Towards a Regional Dialogue in the Middle East. An Israeli perspective. April 30. 2015 // URL: <https://undocs.org/NPT/CONF.2015/36>

² Конференция по вопросу создания на Ближнем Востоке ЗСОМУ. Рабочий документ России (14 мая 2015 г.) // URL: <https://undocs.org/NPT/CONF.2015/WP.57>

ский подход. Представители США заявили, что абсолютно все ближневосточные государства должны достигнуть договоренности об условиях проведения Конференции. Исходя из такой позиции, США назвали неприемлемым установление каких-либо четких временных рамок. Великобритания объяснила свой негативный подход к проекту заключительного документа тем, что текст документа не предусматривал право вето для соучредителей Конференции¹. Канада настаивала, что Израиль должен быть приглашен к участию в любых переговорах по теме ЗСОМУ и что без него такие переговоры проводиться не могут.

Российские предложения на ОК ДНЯО 2015 г. родились, безусловно, не сами по себе, а в результате «марафонских» консультаций с государствами Ближнего Востока, прежде всего с Египтом, но не только с ним. Так, сохраняя традицию всех последних лет, российские коллеги постоянно встречались с израильскими, обсуждая возможные развязки и степень их приемлемости. Велся диалог и с Соединенными Штатами и Великобританией, причем до самой последней недели он казался вполне конструктивным.

Однако развитие событий показало обратное. Соединенные Штаты (а с ними Великобритания и Канада) никак не могли согласиться с тем, что для того, чтобы гарантировать созыв Конференции по зоне, свободной от ОМУ, невозможно бесконечно упираться в несогласие Израиля. Предлагалось подготовить повестку дня при активном участии Генерального секретаря ООН, США, Великобритании и России, чтобы через 45 дней после этого Генеральный секретарь ООН и созвал конференцию, пригласив все государства региона, включая Израиль. Но неяска Израиля не смогла бы заветировать созыв Конференции. Не было предусмотрено такого права вето и у соучредителей.

До пяти часов вечера последнего дня Конференции шли интенсивные консультации по проекту предложенного документа. Как вскоре стало ясно, разоруженческая проблематика оказалась взаимоприемлемой. Сбой произошел именно на ближневосточном направлении. Соединенные Штаты объявили, что предложенный проект в части, касающейся Ближнего Востока, противоречит их национальной политике и принять его они не смогут. Одновременно они обвинили в несговорчивости Египет.

Из-за позиций США, Великобритании и Канады, не поддержавших практические меры по созданию ЗСОМУ, консенсус на ОК 2015 г. был подорван.

¹ Конференция по ДНЯО завершилась без итогов // РИА Новости. 2015. 23 мая. URL: <https://ria.ru/20150523/1066056952.html>

Конференция 2015 г. могла пройти по сценарию 2000 г., когда неблагоприятный международный фон не помешал общему стремлению выйти на совместный документ. А могла — по сценарию 2005 г., когда «воля к победе» отсутствовала напрочь. По нашей оценке (ряд западных коллег по «нераспространенческому цеху» с ней не соглашаются), в 2015 г. имелось достаточно предпосылок для сценария 2000 г. Однако победил сценарий 2005 г.

После провала Конференции среди зарубежных экспертов, в том числе и весьма уважаемых, стали один за другим раздаваться голоса, обвинявшие в ее провале Египет: делегация страны была неуступчивой, египтяне с самого начала хотели пустить «поезд» Обзорной конференции «под откос». Даже если согласиться с тем, что египетская делегация вела себя максимально жестко, трудно отделаться от мысли, что египтяне и так были слишком терпеливы: ждать с 1995 г. — и ничего не происходит, и иногда такое впечатление, что никому и дела нет, что решение 1995 г. по Ближнему Востоку не выполняется.

Подготовка к Обзорной конференции 2020 г.

Роль Генерального секретаря ООН в вопросе ЗСОМУ

Разногласия только усилились в ходе работы сессий Подготовительного комитета (ПК) 2017–2019 гг.

С 2017 г. США начали чаще говорить о факторах, препятствующих созданию ЗСОМУ. К ним США относили недостаток доверия в регионе, затяжные конфликты и нарушение договорных обязательств. В числе препятствий американская сторона также называла ситуацию в Сирии, иранскую программу по созданию баллистических ракет и непризнание Израиля большинством арабских стран¹.

Россия была обеспокоена сложившейся ситуацией, однако продолжала искать пути компромиссных решений. В ходе первой сессии ПК в 2017 г., Россия предоставила рабочий документ, где изложила три принципа по выстраиванию работы по созыву Конференции:

- 1) решения по существенным вопросам должны приниматься на основе консенсуса;
- 2) желательно участие всех без исключения государств региона;
- 3) одно заседание Конференции рекомендовалось посвятить обсуждению нескольких конкретных аспектов региональной безопасности,

¹ Ambassador Robert Wood: NPT PrepCom Cluster 2: Regional Issues. 30 April. 2018 // URL: <https://geneva.usmission.gov/2018/04/30/ambassador-robert-wood-npt-prepcom-cluster-2-regional-issues/>

которые должны быть заранее согласованы государствами региона и вписываться в контекст резолюции 1995 г.¹

Таким образом, документ получился достаточно сбалансированным и отвечал, по нашему мнению, интересам как арабских государств и Ирана, так и Израиля.

В своем рабочем документе 2018 г. Вашингтон назвал обзорный процесс по ДНЯО «неподходящим» (ill suited) для решения вопроса по созданию ЗСОМУ на Ближнем Востоке, поскольку не все региональные государства являются членами ДНЯО, и решения, принимаемые в контексте ДНЯО, не имеют равную обязательную силу для всех².

В ответ Египет заявил, что американский подход парализует работу обзорного процесса по ДНЯО и никак не соответствует поведению государства-соавтора Резолюции по Ближнему Востоку³. Более того, египетская делегация предостерегла, что это может привести к провалу Обзорной конференции 2020 г.

В условиях отсутствия прогресса ЛАГ решила добиваться продвижения по вопросу ЗСОМУ на площадке ООН. Впоследствии по проекту ЛАГ 22 декабря 2018 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о созыве Конференции по ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Цель — запуск переговорного процесса по выработке юридически обязывающего соглашения по ЗСОМУ. 88 государств, включая Россию, проголосовали за созыв Конференции; 75 стран воздержались, а против проголосовали только четыре государства — Израиль, Либерия, Микронезия и США. По решению Генеральной Ассамблеи, Конференция должна состояться не позднее 2019 г. К участию в ней были приглашены все государства региона, тройка соавторов резолюции 1995 г., Китай и Франция как другие постоянные члены Совета Безопасности ООН, а также профильные международные организации. Гарантом созыва Конференции был объявлен Генеральный секретарь ООН.

Вообще, идея активного подключения генерального секретаря ООН к развязкам по проблематике ближневосточной ЗСОМУ активно звучала все последние годы, и еще до А. Гутерриша ее прорабатывал его предшественник — Пан Ги Мун. Еще в январе 2016 г. Консультативный

¹ Рабочий документ, представленный Российской Федерацией. Конференция по вопросу о создании на Ближнем Востоке ЗСОМУ. 2–12 мая 2017 г. // URL: <http://undocs.org/NPT/CONF.2020/PC.I/WP.31>

² Establishing Regional Conditions Conducive to a Middle East Free of Weapons of Mass Destruction and Delivery Systems. Working Paper by the USA, 19 April 2019 // URL: <https://undocs.org/NPT/CONF.2020/PC.II/WP.33>

³ Statement by the Arab Republic of Egypt. The Second Session of the Preparatory Committee to the 2020 NPT Review Conference, 30 April 2018 // URL: http://statements.unmeetings.org/media2/18559690/egypt-printer_20180430_174247.pdf

совет по вопросам разоружения при Генеральном секретаре ООН по запросу Пан Ги Муна выработал для него следующую рекомендацию:

«Консультативный совет отметил, что провал принятия заключительного документа Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. привел к образованию вакуума в обзорном процессе, равно как и в процессе выполнения ближневосточной резолюции 1995 г. Этот вакуум также распространился на механизм, разработанный в 2010 г. по созыву конференции с участием всех государств Ближнего Востока с целью начать процесс создания зоны. Совет высказал мнение, что Генеральный секретарь ООН является лучшей кандидатурой для того, чтобы возглавить усилия по заполнению образовавшейся пустоты новыми инициативами и идеями для привлечения всех сторон к столу переговоров. В связи с этим, Консультативный совет рекомендовал принять следующие шаги:

1. Генеральному секретарю рекомендуется пригласить три государства-депозитария ДНЯО (они же – соавторы резолюции 1995 г.) для обсуждения плана по активизации процесса создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке.
2. Необходимо проведение консультаций с государствами региона.
3. Генеральный секретарь от своего имени и от лица трех государств-депозитариев ДНЯО, выступающих в качестве соучредителей, пригласит все государства Ближнего Востока возобновить консультации по подготовке к конференции по созданию ЗСОМУ на Ближнем Востоке в соответствии с решением Обзорной конференции 2010 г.
4. Проведение консультаций должно быть запланировано на ближайшие возможные даты (...).
5. Государства региона должны прийти к консенсусу без постороннего вмешательства, в необходимой обстановке и в рамках формата для диалога, который помогут создать соучредители.
6. Роли соавторов резолюции 1995 г. и спецкоординатора должны быть четко определены. Консультативный совет предлагает включить в них следующее:
 - Следить за соблюдением первоначального мандата, выданного Обзорными конференциями 1995 и 2010 гг. с тем, чтобы не допустить отхода от него стран региона.
 - Предлагать идеи и решения по преодолению возникающих в ходе переговоров сложностей.
 - Оценивать прогресс по итогам встреч и докладывать о нем Обзорной конференции и ее Подготовительным комитетам.
7. В ходе консультаций с членами СБ ООН можно было бы рассмотреть возможность подключения к процессу СБ ООН.

8. В ходе подготовки к конференции, помимо прочего, следующие рекомендации могут быть предложены для их реализации в ходе конференции:
- Совместное заявление всех участников конференции, в котором государства примут на себя обязательство воздерживаться от атак либо угроз атак против всех задекларированных ядерных объектов друг друга, находящиеся под гарантиями МАГАТЭ. В это обязательство должны быть включены и кибератаки.
 - «Дорожная карта», указывающая путь к постепенной постановке всех объектов ядерной инфраструктуры региона под гарантии МАГАТЭ.
 - Договоренность о необходимости безотлагательного принятия всеми странами региона всеобъемлющих гарантий МАГАТЭ и Дополнительного протокола. До вступления в силу государствам следует применять Дополнительный протокол на добровольной основе.
 - Формирование постоянно действующего регионального механизма по мерам доверия в ядерной, химической и биологической областях.
 - Заявление, призывающие все страны региона, не сделавшие этого, ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний¹.

Постоянный представитель России при международных организациях в Вене М. И. Ульянов рассказал, что считает подключение Генеральной Ассамблеи к этой теме «неидеальной, но сбалансированной, вполне конструктивной и безальтернативной опцией», объяснив необходимость в таком шаге «абсолютно тупиковой ситуацией в работе по ближневосточной тематике в рамках ДНЯО». Было отмечено, что «ни одна из стран, сомневающих в целесообразности подключения Генассамблеи, собственных предложений о том, как можно было бы возобновить работу в рамках ДНЯО, не выдвигает». Посол Ульянов также отметил, что Конференция по ЗСОМУ способна создать «более благоприятные условия для проведения Обзорной конференции ДНЯО 2020 года. Было бы безответственно этим не воспользоваться»².

¹ Работа Консультативного совета по вопросам разоружения: доклад Генерального секретаря. 21 июля 2016 г. // URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/71/176&referer=/english/&Lang=R

² Выступление Постоянного представителя России при международных организациях в Вене М. И. Ульянова на сессии Совета управляющих МАГАТЭ по вопросу о создании ЗСОМУ. 23 ноября 2018 г. // URL: <http://rusmission.org/5/1/2898>

В ходе работы третьего ПК 2019 г. в Нью-Йорке стало известно, что Конференция ООН по созданию на Ближнем Востоке ЗСОМУ пройдет в Нью-Йорке с 18 по 22 ноября 2019 г. По опыту Глиона и Женевы ЛАГ высказалась негативно о привлечении «модераторов» или «координаторов», поэтому был назначен только председатель Конференции. Им стала С. Бахус – постпред Иордании при ООН.

Посол Маджид Абд аль-Фаттах Абд аль-Азиз, постоянный наблюдатель от ЛАГ при ООН, заявил, что участие всех соавторов резолюции желательно ввиду их возможности воздействовать на ближневосточные государства. США однозначно заявили о своем неучастии в ноябрьской конференции, назвав решение ГА ООН нелегитимным. Более того, США сказали, что они сожалеют об этом решении, поскольку оно было принято в отсутствие консенсуса всех ближневосточных государств, имея в виду Израиль. Другой коспонсор резолюции 1995 г., Великобритания, настаивает, что в рамках Конференции ООН по ЗСОМУ должно обсуждаться химическое оружие и ракетные программы региональных стран.

Россия примет участие в Конференции и призвала двух других соавторов резолюции 1995 г. не уходить от ответственности и последовать ее примеру¹. Россия полагает, что это мероприятие окажет положительное влияние как на состояние дел в области ядерного нераспространения, так и на текущий обзорный процесс ДНЯО.

23 июля 2019 г. МИД России представил концепцию коллективной безопасности в зоне Персидского залива, где подчеркивается важность укрепления на Ближнем Востоке режима ядерного нераспространения посредством мер, направленных «на превращение региона в зону, свободную от оружия массового уничтожения»². В августе 2019 г., Россия призвала СБ ООН обсудить концепцию в качестве начала конструктивного диалога о путях достижения долгосрочной стабилизации в зоне Персидского залива.

Считаем, что этот подход может сработать, если иметь в виду долгосрочную перспективу. Он значительно снизил бы региональную напряженность и позволил бы таким значимым игрокам – сегодняшним противникам, – как Иран и Саудовская Аравия, работать не против интересов друг друга, но сообща, на цели формирования и в Персидском заливе, и на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного,

¹ Выступление России на третьей сессии Подготовительного комитета Конференции 2020 года по рассмотрению действия ДНЯО по тематике ЗСОМУ на Ближнем Востоке. 6 мая 2019 г. // URL: <https://statements.unmeetings.org/media2/21492092/russia-2-si-r-new.pdf>

² МИД России предложил концепцию коллективной безопасности в Персидском заливе. 23 июля 2019 г. // URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/07/23/807134-mid>

химического и биологического оружия. В конце концов, это – в интересах самих государств региона.

Заключение

Создание ЗСОМУ на Ближнем Востоке – долгосрочный процесс, требующий терпения и позитивной вовлеченности всех ключевых игроков, как региональных, так и внешних. Начиная с 1995 г. Российская Федерация прикладывает последовательные, системные усилия к тому, чтобы ЗСОМУ на Ближнем Востоке стала реальностью.

Россия действует одновременно и комплексно и точно. И действительно, разве не Россия приложила основные усилия – не показательные, но реальные, часто не видные стороннему наблюдателю, – чтобы химическое оружие исчезло из арсенала Сирийской Арабской Республики? Разве не Россия все эти годы последовательно вела дело в сторону дипломатических развязок по предотвращению появления в регионе нового государства с ядерным оружием – Ирана? Настойчивые дипломатические усилия увенчались заключением СВПД, формированием прозрачности ядерных действий и намерений Ирана; и отнюдь не по вине России СВПД сегодня трещит по швам. Напротив, Россия делает все возможное, чтобы сохранить СВПД и таким образом обеспечить долгосрочные гарантии того, что Иран останется в рамках своих обязательств по ДНЯО в качестве неядерного государства и все эти обязательства будут верифицированы. Политика России в регионе направлена не на стяжание легкой славы, а на достижение долгосрочных, долгоиграющих результатов.

Ближний Восток находится вблизи российских границ и границ союзников России по ОДКБ. Источники угроз для безопасности России, исходящих из региона, многочисленны и включают задействование как государственных, так и негосударственных игроков, прежде всего международные террористические группы, стремящиеся к обладанию ОМУ. *Ближний Восток, свободный от ядерного, химического и биологического оружия, полностью отвечает национальным интересам России.* Проще говоря, *России выгодно создание ЗСОМУ.* Россия также кровно заинтересована в том, чтобы *ОМУ было удалено и с периферии ближневосточного региона*, – речь прежде всего о Турции (на территории которой по-прежнему размещено американское ЯО). Хотя израильский ракетно-ядерный арсенал не представляет непосредственной военной угрозы для России, имея в виду отношения углубленного партнерства, сложившиеся в последнее время между двумя странами, в целом он, безусловно, является дестабилизирующим фактором в регионе и на его периферии.

Поэтому России следует и впредь, несмотря на неблагоприятную международную обстановку и скептицизм, а иногда и прямое противодействие Соединенных Штатов, активно отстаивать свою позицию по вопросу о важности формирования ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Такой последовательный, настойчивый подход позитивно воспринимается нашими партнерами в регионе, прежде всего Египтом. Но даже и те региональные государства, которые сохраняют известную настороженность в отношении России (как, например, монархии Персидского залива), не могут игнорировать того факта, что позиция России по вопросу о ЗСОМУ внятна, логична, самостоятельна, не подвержена политической конъюнктуре.

Однако *Россия не может «выполнять домашнее задание» за тех, кто за него в ответе, — а именно за сами государства региона.* Последовательно содействуя формированию благоприятных условий для создания на Ближнем Востоке зоны, свободной от ОМУ, *Россия не должна и не будет делать чужую работу. Безопасность в регионе — прежде всего забота государств самого региона.* Ближний Восток полон конфликтами и знал мало мира и покоя. Наличие в регионе ОМУ уже приводило к катастрофическим последствиям: вспомним применение Ираком химического оружия в войне против Ирана. Повторения таких событий нельзя допустить. Тем более нельзя допустить расползания в регионе ядерного оружия и военных ядерных технологий.

Формирование региональных мер доверия и через них — приближение к системе региональных договоров в области безопасности и контроля над вооружениями, включая региональный договор о ЗСОМУ, — вот что в коренных интересах самих государств региона, будь то Саудовская Аравия или Египет, Иран или Израиль, Сирия или ОАЭ. У России достаточно опыта и дипломатических возможностей, достаточно влияния в регионе, чтобы содействовать закреплению такой тенденции, как только сами государства региона найдут взаимоприемлемые решения, позволяющие всем народам региона жить в добром соседстве, а не в ненависти, подозрениях и страхе.

А. В. Борисов

Гуманитарное измерение «мягкой силы» России

Современная трансформация мирового политического порядка происходит под воздействием факторов, влияние которых будет лишь усиливаться в обозримом будущем. Беспрецедентный доступ к государственной информации, в том числе и конфиденциального характера, расширение возможностей отдельных лиц и социальных

групп, базирующееся на новых цифровых технологиях, растущая роль глобальных протестных сетей и неправительственных организаций, сложность современных логистических цепей и транснациональных корпоративных операций, ускоренная урбанизация и изменившийся характер глобальных угроз национальной и международной безопасности, растущая асимметрия современных военных действий размывают и фрагментируют традиционную государственную власть, усиливают взаимосвязь и взаимозависимость стран и народов. Воздействие вышеперечисленных факторов в корне меняет мировую политику и требует соразмерного ответа от тех, кто определяет политику в области безопасности и внешнюю политику государств, актуализирует поиск новых подходов и методов к определению и защите национальных интересов.

Новые подходы и методы предполагают отказ от безальтернативного использования военной силы, экономического и политического принуждения в международных отношениях и подразумевают активное участие в формировании международной повестки дня, обеспечивающей артикуляцию национальных интересов, задействование инструментов «мягкой силы» для воздействия на мировое общественное мнение, формируя и поддерживая альянсы и коалиции, защищающие и продвигающие национальные интересы.

В Стратегии национальной безопасности России 2015 г. отмечено, что «в международных отношениях не снижается роль фактора силы»¹. Это означает, что принуждение остается ключевым компонентом в арсенале любой нации. Но отечественный и мировой опыт показывает, что именно сочетание «жесткой» и «мягкой» силы во внешней политике государства необходимо для эффективного обеспечения национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, повышения роли Российской Федерации в формирующемся полицентричном мире.

В отечественных документах стратегического планирования содержатся указания на «мягкую силу» как неотъемлемый атрибут внешнеполитической стратегии России, а в Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 г. содержится указание на то, что использование инструментов «мягкой силы» является неотъемлемой составляющей внешней политики². Вместе с тем заявления о важности вышеуказанных инструментов не сопровождаются их концептуализа-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

² Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

цией. Перечисление же инструментов «мягкой силы» сводится лишь к указанию на значимость информационно-коммуникационных и гуманитарных методов и технологий. Отсылка к гуманитарным методам как ключевому инструменту мягкой силы показательна. Показательны состоявшиеся в апреле 2019 г. парламентские слушания «О гуманитарном векторе внешней политики Российской Федерации на современном этапе», в качестве целей которых были заявлены: усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве; распространение и укрепление позиций русского языка в мире; популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки; консолидация российской диаспоры; использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы» в дополнение к традиционным дипломатическим методам¹. Перечень целей, заявленных организаторами слушаний, позволяет заявить о непонимании последними смысла и назначения гуманитарной деятельности. Это непонимание проявляется в двух аспектах: во-первых, в искажении сути гуманитаризма, а во-вторых, в утверждении самоценности гуманитарной деятельности в отечественном понимании. Подобная ситуация может быть терпима, если непонимание является отправной точкой научной дискуссии, которая может привести к концептуализации понятия. Однако она же недопустима в случае, если «непонимающие» предлагают Правительству «разработать Концепцию гуманитарной политики Российской Федерации как составной части внешнеполитической стратегии страны»².

Дискуссия, состоявшаяся в Государственной Думе, и рекомендации, выработанные по ее итогам, отражают лишь специфичность трактовки гуманитаризма в отечественных документах стратегического планирования и нормативных актах, регулирующих внешнеполитическую деятельность и деятельность по обеспечению национальной безопасности. Сведение сущности гуманитаризма к вопросам культуры, русского языка и связям с соотечественниками характерно для отечественной нормотворческой практики. Показательно содержание раздела «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека» Концепции внешней политики Российской Федерации, который:

- во-первых, разделяя гуманитарное сотрудничество и права человека, ставит под сомнение очевидное — права человека

¹ Рекомендации парламентских слушаний на тему: «О гуманитарном векторе международной политики Российской Федерации на современном этапе» (2 апреля 2019 г., 16.00, Государственная Дума, Малый зал) // URL: <http://komitet.info/press/news/19784/>

² В ГД прошли парламентские слушания о гуманитарном векторе международной политики России // URL: <http://komitet.info/press/news/19784/>

выступают ядром гуманитарного сотрудничества, в том числе в культурной сфере;

- во-вторых, содержит такие задачи, как распространение русского языка как неотъемлемой части мировой культуры и инструмента международного и межнационального общения, поддержание и развитие системы российских образовательных организаций за рубежом, оказание поддержки филиалам и представительствам российским образовательным организациям, расположенным на территориях иностранных государств¹.

Примечательно, что в англоязычной версии Концепции внешней политики Российской Федерации, размещенной на сайте МИД России, такая задача, как «усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве»² переведена: *to strengthen Russia's role in international culture*³. Авторы перевода даже не задумываются о принципиальной невозможности «международной культуры», но сводят гуманитарное пространство к пространству культуры, а гуманитарную деятельность — к деятельности по интеграции в последнее.

Знак равенства между гуманитарной деятельностью и деятельностью по продвижению отечественной культуры, языка и образовательных проектов ставится во всех документах стратегического планирования. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической цели обеспечения национальной безопасности в области культуры заявлено: «повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве»⁴. В Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года содержится положение, указывающее на то, что «важнейшим условием успешности мягкой силы российского гуманитарного влияния за рубежом является осуществление действенной культурной политики»⁵, а в Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом отмечается, что «одним из важнейших инструментов расширения международного культурно-гуманитарного сотрудничества, обеспечения образовательного, научного, культурного и инфор-

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

² Там же.

³ Foreign Policy Concept of the Russian Federation (Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016) // URL: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

⁵ Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р).

мационного влияния Российской Федерации в мире является поддержка и продвижение русского языка за рубежом»¹. Таким образом, термин «гуманитарный» в отечественных документах стратегического планирования употребляется в значении, близком к значению слова *humanities*, т. е. совокупность академических дисциплин, которые исследуют «выражение человеческого разума»².

Допустим вопрос: почему деятельность, целью которой является продвижение отечественной культуры, мы называем гуманитарной? Если обратиться к англоязычному сегменту Интернета, то мы увидим, что *humanitarian activities* синонимично *humanitarian aid (assistance)*. В ст. 1 главы I Устава ООН в качестве одной из целей организации заявляется: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера (*humanitarian character*)...»³. В данном случае мы имеем дело с конъюнктивным суждением, которое может быть истинным только в том случае, когда истины все члены конъюнкции. Но в таком случае такие определения характера международных проблем, как «культурный» и «гуманитарный» не синонимичны.

Допустимо предположить, что в данном случае мы сталкиваемся с проблемой словоупотребления, когда отечественный термин «гуманитарный» используется для перевода столь разных терминов, как *humanities* и *humanitarian*. Или же считать подобный подход отечественной версией гуманитаризма. Но дело в том, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической цели заявлено: «повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве»⁴ (*humanitarian and cultural area*)⁵. Как раз то, что в качестве задачи заявляется необходимость интеграции в мировое гуманитарное пространство, диктует необходимость согласования терминологии и синхронизации концептуальных подходов.

Терминологическая несогласованность делает затруднительным участие России в гуманитарной дискуссии и формировании повестки дня в области гуманитарной деятельности, ограничивает ее в ис-

¹ Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом (утв. Президентом Российской Федерации 3 ноября 2015 г.).

² *Rens B. A New History of the Humanities: The Search for Principles and Patterns from Antiquity to the Present. Reprint Edition. Oxford University Press, 2016. P. 13.*

³ Устав Организации Объединенных Наций.

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

⁵ *Russian National Security Strategy, December 2015 // URL: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>*

пользовании внешнеполитических инструментов для обеспечения национальных интересов. Более того, становится проблематичным достижение цели, обозначенной в Стратегии национальной безопасности России, — повысить роль России в гуманитарном пространстве¹. Это невозможно в силу различного толкования означенного пространства. И если отечественное понимание гуманитарного пространства сводится к восприятию последнего как пространства культуры, то употребление его в практике ООН и международного гуманитарного сообщества нуждается в некотором пояснении.

Гуманитаризм — порождение европейской этической традиции. Восприятие человечества как единого целого, искусственно разделенного государственными границами, декларация приоритета человека перед государством — основа гуманитаризма, который возникает в виде некой квазирелигиозной концепции, выдвинутой О. Контом, постулирующей простую мысль, — человеческий эгоизм должен уступить место любви к человечеству². Преодоление человеческого эгоизма особенно важно в связи с тем, что именно деятельность человека лежит в основе всего происходящего — голод, болезни и революции, поражающие человечество, уже не являются божьим судом. Это неизбежные следствия известных и предотвратимых условий. Преодоление эгоизма, каждодневное упражнение в любви к человечеству — залог устранения причин социальных потрясений³. Восприятие человечества как единого целого, искусственно разделенного государственными границами, декларация приоритета человека перед государством — основа гуманитаризма. Название доклада Генерального секретаря ООН в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам — «Единое человечество: общая ответственность»⁴ — выражает его суть.

Настаивая на культурном измерении гуманитаризма, мы выхолащиваем его суть, национально и этнически ограничивая то, что изначально заявлялось как трансграничный проект. Мы замыкаем гуманитарную деятельность в национальных границах и ставим ее на службу нацио-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

² См.: *Carlton F. T. Humanitarianism, Past and Present // International Journal of Ethics. 1906. Vol. 17. No. 1; Pickering M. Auguste Comte: An Intellectual Biography. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1993; Hoffman P. J., Weiss T. G. Humanitarianism, War, and Politics. Solferino to Syria and Beyond. Rowman & Littlefield Publishers: New York, 2017.*

³ См. подробнее: *Harrison F. Science and Humanity // The North American Review. 1879. Vol. 129. No. 275. October. P. 322–342. URL: <http://ebooks.library.cornell.edu/cgi/t/text/pageviewer-idx?c=nora;cc=nora;rgn=full%20text;idno=nora0129-4;didno=nora0129-4;view=image;seq=356;node=nora0129-4%3A1;page=root;size=100>*

⁴ Единое человечество: общая ответственность. Доклад Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам. А/70/709

нальным интересам. Даже обращаясь к правам человека, стержневому концепту, определяющему и оправдывающему гуманитарную деятельность, заявляя в разделе «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека» Концепции внешней политики о приверженности России «универсальным демократическим ценностям, включая обеспечение прав и свобод человека»¹, мы (в том же разделе) настаиваем на обусловленности прав и свобод человека национальными, культурными и историческими особенностями и ценностями каждого государства². Тем самым мы пытаемся превратить трансграничный концепт в инструмент для реализации национальных интересов.

Всеобщая декларация прав человека, которая является основой гуманитарного пространства, принималась не для фиксации некоего набора прав, которыми обладает каждое человеческое существо. Тем более что этот набор представлялся спорным представителям многих стран, включая СССР³. Задачу, которую преследовали авторы, блестяще изложил Рене Кассен, французский юрист, лауреат Нобелевской премии, один из авторов Всеобщей декларации: «Если повторяющееся или систематическое несоблюдение прав человека в границах того или иного государства начинает угрожать международному миру, как это было в случае с Третьим рейхом после 1933 года, то Совет Безопасности имеет право вмешиваться и обязан действовать»⁴.

Права человека вненациональны и обращены к государствам, предостерегая последние о возможных последствиях в случае, если их политика, в том числе внутренняя, создает угрозу для международного мира. Потребность в индикаторах, сигнализирующих глобальным «полицейским» о необходимости вмешаться в ситуацию, презрев принципы безусловного уважения суверенитета и государственных границ, породила Декларацию прав человека. Так каким же образом можно противодействовать «использованию правозащитных концепций в качестве инструмента политического давления и вмешательства во внутренние дела государств»⁵, если основное предназначение этих

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

² Там же.

³ См. подробнее: *Игнатъев М.* Права человека как политика и идолопоклонство. М.: Новое литературное обозрение, 2019; Как принимали Всеобщую декларацию прав человека // Новости ООН. Голоса истории. 21 октября 2015 г. URL: <https://news.un.org/ru/audio/2015/10/1030461>

⁴ *Johnson M. G., Simonides J.* The Universal Declaration of Human Rights: A History of Its Creation and Implementation, 1948–1998. Paris: UNESCO, 1998. P. 32.

⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

концепций — отрицание суверенитета и оправдание права на вмешательство?

Национальная ограниченность проявляется и в постановке задач в собственно области международного гуманитарного сотрудничества. В Концепции внешней политики России указано, что «в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации внешнеполитическая деятельность государства направлена на выполнение следующих основных задач... и) усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки, консолидация российской диаспоры...»¹.

Проблема заключается в том, что данные задачи не имеют ничего общего с гуманитарными. Это задачи культурной дипломатии, под которой понимается «обмен идеями, информацией, произведениями искусства и другими компонентами культуры между государствами и населяющими их народами с целью укрепления взаимопонимания»².

Показателен отчет Консультативного комитета по вопросам культурной дипломатии Государственного департамента США, созданного по решению Конгресса США в марте 2004 г. Причиной создания Комитета стала необходимость преодоления «широко распространенной враждебности к Соединенным Штатам и их политике, особенно в связи с войной в Ираке»³ средствами культурной дипломатии. Именно культурная дипломатия, по мнению авторов отчета:

- помогает заложить основы доверия со стороны других народов, на которых могут основываться политики, чтобы достигнуть политических, экономических, и военных соглашений;
- поощряет другие страны солидаризироваться с США в определенных политических вопросах и принимать решения в пользу сотрудничества, основываясь на презумпции общих интересов;
- демонстрирует наши духовные ценности, сражается с широко распространенным мнением, что американцы — мелочные, жестокие и безбожные;

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

² *Cummings M. C. Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey.* Washington: D.C: Center for Arts and Culture, 2003, P. 1.

³ *Cultural Diplomacy the Linchpin of Public Diplomacy.* Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy U.S. Department of State. September 2005. P. 3.

- подтверждает, что у нас есть такие же ценности, как и у прочих народов: семья, вера, стремление получить образование;
- может способствовать установлению контактов с влиятельными членами иностранных обществ, которые не могут быть установлены посредством традиционных функций посольств;
- обеспечивает позитивную повестку дня для сотрудничества не смотря на политические разногласия;
- служит гибким, универсально приемлемым средством сближения со странами, дипломатические отношения с которыми напряженные или отсутствуют;
- обладает уникальной способностью охватить молодежь, не элиту, широкую аудиторию со значительно сниженным языковым барьером...¹

Обращает внимание то, что США обращаются не к соотечественникам и не к гражданам США, проживающим за рубежом. Они продвигают свою культуру, способствуя формированию позитивного образа США у зарубежной общественности и, при благоприятных условиях, новой идентичности у молодежной аудитории стран, являющихся адресатом культурно-дипломатического воздействия. Российские же усилия обращены к соотечественникам, славянским народам и концентрируются на консолидации и сохранении самобытности российской диаспоры. Это снижает эффективность культурного посыла.

Успехи советской культурной дипломатии, побудившие в 1960 г. Ф. Баргхорна написать книгу о советском культурном наступлении², крылись в универсальности идей. Токвиль, рассуждая о характере французской революции, отмечал: «Французская же революция собственной территории не имела; более того, ее результатом было, в некотором роде, стирание с карты всех прежних границ. Видели, как она сближала или разделяла людей наперекор законам, традициям, характерам, языку, делая порой врагами соотечественников и братьями чужеземцев; или, скорее, она сформировала над всеми отдельными национальностями общее духовное отечество, гражданами которого могли стать люди любой нации... Французская революция в отношении мира сего действовала совершенно так же, как действовали религиозные революции относительно мира иного; она рассматривала

¹ Cultural Diplomacy the Linchpin of Public Diplomacy. Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy U.S. Department of State. September 2005. P. 1–2.

² См.: Дэвид-Фокс М. Витрины великого эксперимента. Культурная дипломатия Советского Союза и его западные гости. 1921–1941 годы. М.: Новое литературное обозрение, 2015; Советская культурная дипломатия в условиях Холодной войны. 1945–1989: коллективная монография / науч. ред. О. С. Нагорная. М.: Политическая энциклопедия, 2018.

гражданина отвлеченно, вне любых частных сообществ, так же, как и религии рассматривают человека вообще, независимо от страны и времени. Она пыталась определить не только особое положение французского гражданина, но и общие обязанности и права человека в политической области»¹.

В подобной универсальности заключался гуманитарный посыл революционной идеи и в итоге советской культурной дипломатии. Способны ли мы предложить универсальную идею сегодня? По всей видимости, нет. Возможно, поэтому организации, участвующие в продвижении русского языка и русской культуры, такие как Россотрудничество и фонд «Русский мир», избегают обращаться к объективным показателям эффективности своей деятельности, предоставляя ежегодные отчеты, представляющие перечень проведенных мероприятий, не задумываясь о эффекте, который данные мероприятия производят. А эффект неоднозначен: так, по данным Pew International, количество симпатизирующих России в странах, являющихся ключевыми инвесторами в экономику Российской Федерации², неуклонно снижается начиная с 2011 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Количество респондентов, положительно воспринимающих
Российскую Федерацию³**

Страна	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018
Германия	50	47	33	32	19	27	27	35
Испания	40	46	36	38	18	25	27	24
Франция	51	53	36	36	26	30	36	30
Великобритания	46	50	38	38	25	18	26	22
Нидерланды	–	–	–	–	–	–	15	15
США	49	49	37	37	19	22	29	21

Возможна ли универсальная идея сегодня? Вполне. Но она не сводится лишь к трансляции национальной культуры и языка. В 1987 г. П. де Куэльяр, провозглашая новый гуманитарный порядок, заявил относительно определения «гуманитарный»: «...он используется для обозначения особого подхода к проблемам, подхода, который подчер-

¹ Токаиль А. Старый порядок и революция. СПб.: Алетея, 2008. С. 21–23.

² Инвестиции США в России оказались в 13 раз больше официальных // URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/06/2019/5d022dfb9a79472f5bc8e4ce>

³ Global Indicators Database. Opinion of Russia // URL: <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/27>

кивает защиту и помощь человеку вне зависимости от политических соображений. А иногда этот термин используется в широком смысле и является выражением широко распространенного мнения: все, что может быть сделано, чтобы облегчить страдания людей и помочь в реализации человеческих потребностей, должно быть сделано»¹. Он не говорит о деятельности, либо о помощи. Речь идет о значении термина «гуманитарный». Обращение к людям, испытывающим страх и нужду, помощь вне национальных границ, расовых, этнических и культурных различий и есть гуманитаризм.

Однако в отечественной практике гуманитарная помощь не рассматривается как действенный инструмент внешней политики. Лишь в распорядительном (даже не нормативном) документе Правительства Российской Федерации было указано на то, что гуманитарная помощь другим государствам является частью внешней политики России². В Концепции внешней политики России нет определения «гуманитарный» применительно помощи иностранным государствам «при возникновении стихийных бедствий, крупных техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций»³, а в Стратегии национальной безопасности заявляется, что Россия «...участвует в проводимых под эгидой Организации Объединенных Наций и других международных организаций мероприятиях по ликвидации природных и техногенных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, а также в оказании гуманитарной помощи пострадавшим странам»⁴. Исключение гуманитарной помощи из числа действенных внешнеполитических инструментов следует даже из ее единственного нормативно закрепленного определения, содержащегося в отечественном законодательстве: «гуманитарная помощь (содействие) – вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопрово-

¹ New International Humanitarian Order. Report of the Secretary-General Submitted Pursuant to General Assembly Resolution 38/125. Part One. A/40/348. Ad. 1. P. 41.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 марта 2013 г. № 386-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность» (основное мероприятие 1.8 «Гуманитарная помощь другим странам, включая чрезвычайное гуманитарное реагирование»).

³ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

ждение и хранение указанной помощи (содействия)»¹. В приведенном выше определении мы можем видеть, что единственным признаком является ее безвозмездность и отсутствует даже намек на направленность во вне.

В 1986 г. Международный суд ООН в решении по делу «О действиях военных и полувоенных формирований на территории Никарагуа и вблизи ее границ» дает единственное существующее на данный момент международно-правовое определение гуманитарной и помощи и отмечает, что «нет никаких сомнений в том, что предоставление сугубо гуманитарной помощи лицам или силам в другой стране, независимо от их политической принадлежности или целей, не может считаться незаконным вмешательством или каким-либо иным действием, противоречащим международному праву»². Именно это положение, содержащееся в решении Международного суда, делает гуманитарную помощь действенным внешнеполитическим инструментом, позволяя осуществлять вмешательство во внутренние дела государств, пренебрегая принципом уважения суверенитета. Гуманитарная помощь — это не только и не столько помощь малообеспеченным, социально незащищенным и пострадавшим от стихийных бедствий, как на то указывает федеральный закон, сколько легитимный способ вмешиваться в политику государств. Этому вмешательству не препятствует обусловленность гуманитарной деятельности гуманитарными принципами нейтралитета, независимости, гуманности и беспристрастности, на соблюдении которых настаивают все регламентирующие документы в области гуманитарной помощи³. Данные принципы не деполитизируют помощь и делают ее самоценной, а лишь препятствуют случайным геополитическим игрокам использовать гуманитарную помощь во внешнеполитической деятельности и обуславливают существование множества гуманитарных НПО, которые собственно и формируют гуманитарное пространство⁴.

Несмотря на то, что множество организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью, такие как Международный комитет Крас-

¹ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации».

² Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986. P. 115.

³ См. подробнее: *Борисов А. В.* Гуманитарная помощь: к вопросу о принципах // *Власть*. 2017. Т. 25. № 6. С. 68–74.

⁴ *Hubert D., Brassard-Boudreau C.* Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access // *Journal of Humanitarian Assistance*. 2010. November.

ного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Врачи без границ», Исламская помощь, Oxfam и многие другие, заявляют о своей независимости и нейтралитете, они являются лишь инструментами в руках доноров, которыми выступают государства. М. Краузе, исследуя гуманитарные НПО, утверждает, что на рынке гуманитарных услуг конечными потребителями являются не лица, находящиеся в состоянии нужды и опасности, а доноры, которые потребляют сам акт предоставления помощи¹. И поскольку основными донорами выступает сравнительно небольшое количество государств – членов ОЭСР и нескольких стран Персидского залива в лице правительственных донорских агентств, рынок гуманитарной помощи можно рассматривать как «олигопсонию», т. е. рынок, где небольшое количество покупателей диктует свои условия поставщикам услуг². Таким образом, государства, чья доля в гуманитарном финансировании составляет порядка 77%³, диктуют свои условия гуманитарному сообществу. Именно государства в основном определяют гуманитарную повестку, включая направления сосредоточения усилий гуманитарного сообщества, характер, формы и каналы гуманитарной деятельности.

Какие же возможности предоставляет государствам гуманитарная помощь помимо возможности вмешательства в дела другого государства или региона? Эти возможности лучше всего иллюстрируют описания негативных последствий предоставления гуманитарной помощи, содержащиеся в целом ряде научных публикаций, руководствах и дорожных картах, разрабатываемых гуманитарными агентствами и исследовательскими организациями⁴. Государства и организации, предоставляющие гуманитарную помощь:

- обуславливают предоставление гуманитарной помощи политическими условиями, в том числе требованиями проведения выборов, реформы политической системы, организации политического диалога вне учета местных условий и ограниченных

¹ Krause M. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago, IL and London: University of Chicago Press, 2014. P. 47.

² Collinson S., Elhawary S. *Humanitarian Space: A Review of Trends and Issues*, HPG Report 32. London: Overseas Development Institute, 2012. P. 19.

³ *The State of the Humanitarian System*. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI. 2018. P. 83.

⁴ См.: Калдор М. Новые и старые войны: организованное насилие в глобальную эпоху. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015; Anderson M. B. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*. Lynne Rienner, London, 1999; Do No Harm. *International Support for Statebuilding*. OECD, 2010; Swiss Agency for Development and Cooperation, *Do No Harm*. Tip Sheet, Conflict Prevention and Transformation Division, 2006; Terry F. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2002.

- ресурсов, находящихся в распоряжении ослабленных конфликтом либо природным катаклизмом государства;
- компенсируют отсутствие экономической базы в условиях внутреннего конфликта. Зачастую гуманитарная помощь выступает необходимым условием продолжения войны — обеспечивает пищей, одеждой и медикаментами повстанцев, выступает в качестве средства обеспечения лояльности населения, проживающего на определенной территории, и средства для вербовки сторонников;
 - способствуют формированию двойной лояльности, действуя в обход государства — получателя помощи, избегая сотрудничества с ним, замещая его в качестве ключевого дистрибьютера благ и услуг, предоставляя работу местному населению на более предпочтительных условиях, чем это может сделать государство-реципиент;
 - делигитимизируют существующий политический строй, публично подвергая сомнению способность принимающего государства удовлетворять потребности пострадавшего населения и обеспечивать соблюдение прав человека, способствуя своей деятельностью росту социальных притязаний населения и провоцируя рост требований к ослабленному государству;
 - трансформируют культурное пространство и способствуют формированию новой идентичности. В условиях, когда происходит разрыв существующих норм и слом институтов управления, гуманитарные акторы основывают свой авторитет, обращаясь к безличным нормам, таким как свобода, равенство и безопасность, навязывают свои ценности и применяют процедуры, несовместимые с местной управленческой практикой.

Помимо вышеизложенного существуют и другие эффекты гуманитарной деятельности. Так, в отчете исследовательской группы Конгресса США, посвященном исследованию механизмов гуманитарной помощи «Международные кризисы и стихийные бедствия: механизмы оказания гуманитарной помощи США», говорится: «...политические соображения играют ключевую роль при принятии решения, каким образом и кому оказывается помощь... Гуманитарная помощь является способом “нейтрального” вмешательства в кризисные ситуации и является наиболее гибким политическим инструментом, который можно быстро применить в условиях международного кризиса. Его применение поможет выиграть время и сохранить открытыми другие варианты действий, а также стать способом достижения минимального консенсуса по международному ответу на кризис... Иногда гуманитарная помощь направле-

на оказание поддержки союзникам и обеспечение присутствия в регионе. То, как гуманитарная помощь используется и будет ли она считаться политическим инструментом, направленным на достижение стратегических интересов США, зависит от ситуации, действий правительств других государств и степени дальнейшего интереса Соединенных Штатов к стране или региону»¹.

США активно используют гуманитарную помощь во внешней политике, являясь основным гуманитарным донором, чья доля в мировом объеме гуманитарного финансирования, предоставляемого государствами, в 2018 г. составила около 40%². Тем более примечательно, что даже в такой ситуации Соединенные Штаты осуществляют реформу гуманитарного сектора, обеспечивая его централизацию, усиливая контроль Государственного департамента как на уровне планирования и программирования, так и на уровне исполнения. В обосновании бюджета Государственного департамента на 2020 г. все расходы на оказание гуманитарной помощи объединены в один раздел, а в Агентстве США по международному развитию (USAID) создается бюро гуманитарной помощи, объединяющее гуманитарные программы Бюро по делам демократии, конфликтам и гуманитарной помощи, Управления зарубежной помощи в чрезвычайных ситуациях (OFDA) и Управления по продовольствию во имя мира (FPP)³.

Примечательно, что Агентство по международному развитию во взаимодействии и под руководством Государственного департамента США, поскольку именно последний обосновывает бюджетный запрос, планирует гуманитарную деятельность исходя из национальных интересов, оценки угроз национальной, региональной и глобальной безопасности, рисков возникновения чрезвычайных гуманитарных ситуаций, привлекает к сотрудничеству неправительственные организации, взаимодействует с международными структурами, в рамках заявленного бюджета решает вопрос о расходовании средств и несет ответственность за эффективность оказания гуманитарной помощи.

Подобная ситуация характерна для всех ключевых доноров. Так, в Договоре о функционировании ЕС, который является глобальным гуманитарным актором, а именно в ст. 214 говорится: «Мероприятия в области гуманитарной помощи проводятся в рамках принципов

¹ *Margesson R.* International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms // CRS Report for Congress. August 1, 2013. P. 14. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33769.pdf>

² The State of the Humanitarian System. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI. 2018. P. 84.

³ FY2020 Congressional Budget Justification – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. P. 77–79 // URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY_2020_CBJ.pdf

и целей его *внешнеполитической деятельности*¹. Созданный в 1992 г. Департамент по гуманитарной помощи и гражданской защите ЕС (ЕЧНО):

- ежегодно разрабатывает и принимает стратегический план, чтобы координировать деятельность множества участников гуманитарной деятельности надлежащим образом и обеспечить эффективность гуманитарных усилий;
- самостоятельно и во взаимодействии с внешними партнерами проводит анализ и оценку гуманитарных потребностей в странах, затронутых кризисом (или находящихся в зоне риска);
- выстраивает систему доверенных организаций, определяя параметры взаимодействия, в том числе и с ООН².

Обратим внимание на то, что ключевые игроки на гуманитарном поле ведут гуманитарную деятельность на плановой основе, определяя ее как инструмент внешней политики и, соответственно, встраивая во внешнеполитическую стратегию.

В России же постановление Правительства Российской Федерации определяет, что Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает поддержание на бюджетном валютном счете Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий оперативного резерва в иностранной валюте в размере до 50 тыс. долл. США за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год по разделу «Международная деятельность» на экономическую и гуманитарную помощь другим государствам. А также определяет, что порядок расходования данных средств устанавливается Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством финансов Российской Федерации³. Помимо того, что объем денежных средств – 50 тыс. долл. – явно недостаточен, удивляет отсутствие Министерства иностранных дел в перечне организаций, определяющих порядок расходования средств. Даже отчитывается МЧС о выполнении работ перед Министерством финансов Российской Федерации. На МИД России возложены технические задачи – обеспечение доставки

¹ Договор о функционировании Европейского союза // URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>

² Официальный сайт Европейского союза. URL: http://ec.europa.eu/echo/index_en

³ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций» (с изменениями и дополнениями).

гуманитарной помощи и взаимодействие с организациями, создаваемыми для координации спасательных работ.

Функции планирования, программирования и информационно-аналитического обеспечения не возложены ни на одно ведомство. МЧС России, которое определяет расходование средств, лишь осуществляет реагирование в соответствии с запросами иностранных государств в Правительство Российской Федерации. То есть оказывает гуманитарную помощь как технический исполнитель. Стоит обратить внимание на выступление заместителя министра МЧС России на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам – это лишь перечисление объема доставленных грузов, количество спасенных людей и перечисленных средств в гуманитарные агентства ООН. Но поразительно даже не то, что, прибыв на форум, где формируется гуманитарная повестка дня и закладываются параметры гуманитарного взаимодействия, делегация России ограничивается лишь отчетом¹. Поражает, что на официальном сайте МЧС ежегодный отчет о международной гуманитарной деятельности сводится к простому перечислению количества перевезенных грузов, перечисленных денег и спасенных людей².

Почему-то мы забываем о том, что гуманитарная деятельность – это не грузы и не спасенные человеческие жизни, но прежде всего внешнеполитический инструмент, обеспечивающий внешнеполитические интересы России, в том числе в области языка и культуры. Следовательно, необходимо соответствующее отношение к данному инструменту. Для этого прежде всего требуется нормативно определить понятие «гуманитарная деятельность», привести ее понимание в соответствие с международным правом и международной практикой гуманитарной деятельности; внести изменения (дополнения) в документы стратегического планирования и нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере гуманитарной деятельности, закрепив безусловный приоритет в ее планировании, программировании и ведении за Министерством иностранных дел России; создать систему экспертно-аналитического и информационного обеспечения и сопровождения гуманитарной деятельности; организовать подготовку и профессиональную переподготовку специалистов в области гуманитарной деятельности, в том числе сотрудников неправительственных и во-

¹ Россия не присоединится к заявлению гуманитарного саммита в Стамбуле // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2016/5/13/810264.html>

² Итоги международной деятельности // URL: https://www.mchs.gov.ru/activities/international/Itogi_mezhdunarodnoj_dejatelnosti

лонтерских организаций. В любом случае подобные мероприятия и прежде всего концептуализация гуманитарных усилий страны, определение их характера и направления, организационное, аналитическое и ресурсное обеспечение будут способствовать превращению гуманитарной помощи в действенный инструмент внешней политики и в конечном итоге обеспечения национальной безопасности России.

В. В. Штоль

Ресурсы – основа национальной безопасности

Ресурсы – причины современных войн

Во все времена в мире боролись за территории и их ресурсы, любые их виды. Сначала это было просто стремление получать дань с покоренных народов. Затем занятые территории стали символом власти, но, как правило, на этих землях не создавались госструктуры, подобные тем, которые были у государства-победителя, порой даже не посягали на вероисповедание и традиции побежденных. Но были и другие примеры. Так, западных славян не только сгоняли с их земель, но и заставляли принимать веру захватчиков, непокорных уничтожали, а вероотступников превращали в рабов.

Войны на европейском континенте были длительными, но в итоге все сводилось к переделу территорий между королевскими династиями: империи увеличивались, потом под давлением извне или внутренних междоусобиц элит распадались на отдельные уделы, княжества, земли или вассальные территории, которые в дальнейшем оказывались в совершенно других государствах. Границы постоянно менялись, но все это было во славу того или иного правящего дома.

С развитием производства потребовались ресурсы, которых в Европе мало, и они были ограничены по номенклатуре.

В Средние века борьба шла в основном за золото и серебро, порой шелк и пряности. Именно с жадной наживы связана эпоха Великих географических открытий. И здесь на новых территориях с аборигенами не считались: мечом и огнем шло обращение в веру Христову, и это было наименьшим злом, да и между собой захватчики в борьбе за богатства не придерживались норм христианской морали.

Наконец к концу XIX в. территории Африки, Азии, Южной Америки, Океании и Австралии были поделены. Но в этот период на мировой арене появляются новые игроки – объединенная О. фон Бисмарком Германия, окрепшие после гражданской войны Соединенные Штаты

ты Америки¹ и Япония, вышедшая из своей замкнутости². Борьба за передел мира была неизбежна.

Одним из этапов начавшейся борьбы стала Берлинская конференция (*Kongokonferenz*) — международная конференция (15 ноября 1884 г. — 26 февраля 1885 г.), созванная по инициативе Бисмарка, которого поддержала Франция, для обсуждения раздела Африки между европейскими державами в условиях ожесточившейся «драки за африканские территории». Неудовлетворенность государств сложившейся ситуацией в мире привела к мировой войне.

Первая мировая война не разрешила противоречий европейских стран, и победители и побежденные (особенно последние) не были удовлетворены Версальским мирным договором. Некоторые историки (в основном на Западе) вообще рассматривают время с 28 июля 1914 г. по 2 сентября 1945 г. как единый военный период с неустойчивым перемирием после заключения Версальского договора (28 июня 1919 г.). Но и после окончания Второй мировой войны мир на планете не установился: началось соревнование СССР и США за лидерство, вылившееся в холодную войну, усилилась борьба колоний за независимость. Метрополии были вынуждены под давлением, в том числе и международного общественного мнения, пойти на предоставление колониальным и полуколониальным народам свободы, но при этом сумели заложить такие конфликты в межгосударственные отношения своих бывших владений, что те до сих пор не могут с ними разобраться и вновь и вновь прибегают к помощи все тех же колонизаторов в новом обличье. А Запад для сохранения своего влияния в странах третьего мира использует все политические и экономические средства, поддерживая как национализм, так и сепаратизм в этих странах, чтобы их центральная власть никогда не чувствовала себя уверенно³.

На фоне жесточайшей борьбы в мире за ресурсы для России такой проблемы никогда не существовало. Она — одна из немногих стран, где вопрос ресурсного обеспечения как для промышленности, так и сельского хозяйства никогда не стоял, проблема упиралась лишь в систему

¹ Гражданская война в США (часто называемая войной Севера и Юга — American Civil War) — 1861–1865 гг.

² Самоизоляция Японии — внешняя политика самоизоляции страны от внешнего мира, которая была введена после восстания христиан в Симабаре и проводилась сегунами (военное правительство) в течение двух столетий (1641–1853 гг.). Руководители сегуната считали, что иностранная религия, философия и другие заморские веяния несут угрозу их власти.

³ Павленко В. Б., Штоль В. В. Проект «Глобализация»: роль и место во всемирно-историческом процессе // Обозреватель — Observer. 2013. № 5.

управления, т. е. умение рационально использовать имеющиеся богатства. Треть мировых запасов полезных ископаемых находится на ее территории и шельфах морей в российской экономической зоне.

В табл. 1–2 приведены данные, показывающие место России в мировых разведанных запасах полезных ископаемых и их добыче.

Таблица 1

Доля России в мировых разведанных запасах полезных ископаемых

Ресурсы	Доля России в разведанных запасах, % по годам		Место в мире, по годам	
	1997	2011	1997	2011
Нефть	13	8,3	2	8
Газ	35	25,2	1	1
Уголь	12	19	3	2
Уран	5,6	6,5	7	3
Медь	10	5,5	3	5–7
Никель	21	13,7	1	1
Золото	7	11	5	7
Платина	35	6	2	2
Алмазы	21	34,6	3	1

Источник: Информационно-аналитический центр «Минерал», 2011 г.¹

По информации мировых источников, из 195 государств мира лишь семь стран обладают не только большими запасами минеральных ресурсов, но и их разнообразием, а именно:

- Россия (газ, нефть, уголь, железная руда, алмазы, никель, платина, медь);
- США (нефть, медь, железная руда, уголь, фосфориты, уран, золото);
- Китай (уголь, железная руда, вольфрам, нефть, золото);
- ЮАР (платина, ванадий, хром, марганец, алмазы, золото, уголь, железная руда);
- Канада (никель, асбест, уран, нефть, уголь, полиметаллы, золото);
- Австралия (железная руда, нефть, уран, титан, марганец, полиметаллы, бокситы, алмазы, золото);
- Бразилия (железная руда, цветные металлы).

¹ Информационно-аналитический центр «Минерал», 2011 г. // URL: http://geo.web.ru/db/geo_search/?q=

На промышленно развитые государства приходится около 36% нетопливных минеральных ресурсов мира и 5% нефти.

В развивающихся странах находится до 50% нетопливных минеральных ресурсов, почти 65% запасов нефти и 50% природного газа, 90% запасов фосфатов, 86–88% олова и кобальта, более 50% медной руды и никеля. При этом подавляющая их часть сосредоточена примерно в 30 государствах. Это страны Персидского залива (около 60% запасов нефти), Бразилия (железные и марганцевые руды, бокситы, олово, титан, золото, нефть, редкие металлы), Мексика (нефть, медь, серебро), Чили (медь, молибден), Заир (кобальт, медь, алмазы), Замбия (медь, кобальт), Индонезия (нефть, газ), Алжир (нефть, газ, железная руда), республики Средней Азии и Казахстана (нефть, газ, золото, бокситы, руды редкоземельных металлов).

Из стран с экономикой переходного периода месторождениями минерального сырья, имеющими мировое значение, обладает Россия, где сосредоточено около 8% мировых запасов нефти, 33% природного газа, 40% угля, 30% железной руды, 10% алмазов и платины.

Таблица 2

Добыча основных видов минерального сырья (2004 г.)

Вид сырья	Добыча	Страны, лидирующие в добыче
Нефть, млн т	3800	Саудовская Аравия, Россия США, Иран, Китай, Венесуэла
Газ, млрд куб. м	2700	Россия, Канада, США, Алжир
Уголь, млн т	5400	Китай, США, Россия
Уран, тыс. т	45	Канада, Китай, США
Железная руда, млн т	780	Бразилия, Австралия, Китай, Россия, США
Бокситы, млн т	130	Гвинея, Ямайка, Бразилия
Медная руда, млн т	14,5	США, Чили, Россия, Казахстан
Золото, т	2500	ЮАР, США, Австралия, Канада
Алмазы, млн карат	70	Конго, Ботсвана, Россия, Австралия, ЮАР
Фосфатные руды, млн т	140	США, Марокко, Китай

Источник: Mineral Commodity Summaries 2005. U.S. Geological Survey. Wash., 2005.

В XX в. внимание к ресурсным проблемам сосредоточилось в основном на углеводородном и редкометаллическом сырье. В XXI в. к ресурсному конфликтогенному потенциалу прошлого века добавились угрозы, связанные с международным терроризмом и деятельностью его экстремистских организаций. Пути решения проблемы терроризма известны и в принципе зависят от коллективной воли государств.

В ресурсной проблематике выделяется в основном дефицит энерго-ресурсов. Обеспечение энергобезопасности страны (если исключить политическую составляющую) при соответствующем уровне научно-технического прогресса с использованием источников возобновляемых ресурсов является вполне реальной задачей.

Во второй половине XX в., и особенно в последней его четверти, на уровень одной из важнейших ресурсных задач вышел доступ к питьевой воде. И здесь все обстоит значительно сложнее. О водных проблемах говорят в основном те государства, которые с дефицитом воды сталкиваются ежедневно, а многие — на протяжении столетий, это те страны, где возникают конфликты из-за водопользования и ответственности воды санитарным стандартам.

С середины XX в. вопросы доступа к воде и ее качеству были подняты на международный уровень и уровень национальной безопасности, что нашло отражение в соответствующих документах. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., где в качестве возможных источников угроз национальной безопасности указывается «усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы» (п. 47)¹, а в Стратегии национальной безопасности, утвержденной в декабре 2015 г., указано, что «обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы... Особое значение... приобретает лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики» (п. 13) и дальше: «На состояние экологической безопасности негативное влияние оказывает истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов...» (п. 84)². При этом следует особо подчеркнуть, что вопросы доступа к питьевой воде — это отдельный комплекс глобальных проблем, требующий совершенно специфических подходов.

На Западе к воде как ресурсу, прежде всего витальному, относятся значительно с большим вниманием, чем в России.

Четкую уверенность в том, что в XXI в. войны будут вестись не столько за нефть, сколько за воду, еще в 1995 г. сформулировали в Международном банке реконструкции и развития, а через 10 лет идею о наступлении эры «водных войн» высказал экс-министр обо-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) // ПГ. 2009. № 88 (4912). 19 мая.

² Стратегия национальной безопасности (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683) // URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf>

роны Великобритании Д. Рейд на саммите по изменению климата (Найроби, Кения, 2006 г.), утверждая, что конфликтность межгосударственных отношений будет расти из-за истощения водных источников вследствие опустынивания, отравления водоемов промышленными и коммунальными стоками, таянием ледников в связи с глобальным потеплением, а группа американских генералов и адмиралов на основании доклада, подготовленного в Центре морских исследований (2007 г.), сделала вывод, что сокращение доступных водных ресурсов представляет серьезную угрозу национальной безопасности США.

Водные ресурсы Земли

Биосфера Земли как природная система чутко реагирует на любые воздействия эндогенного и экзогенного характера, и если они превышают критические величины, то система лишается способности восстанавливаться и развиваться с сохранением той эволюционной траектории, которая сделала возможным появление на Земле *Homo sapiens*¹.

Вода — это основа всех экосистем, и любые изменения ее объемов и характеристик оказывают на них серьезное воздействие, а многообразие направлений использования человеком пресноводных экосистем и, как следствие, — трансформация пресноводной и наземной сред обитания, нарушают, порой необратимо, их целостность. Конечно, окружающая среда имеет естественную способность к самоочищению и самовосстановлению, но до определенных пределов. Если этот уровень превышает, то природное биоразнообразие флоры и фауны утрачивается, включая естественные источники продовольствия, в частности, рыбные запасы и дикоросы, являющиеся исходным материалом, по утверждению академика Н. И. Вавилова (1887—1943 гг.), для селекции новых сортов культурных растений.

По данным международных источников, ежегодно около 6 млн га земли превращаются в пустыню, суша из-за антропогенной нагрузки уже утратила порядка 20% характеристики естественных (природных) экосистем. Ухудшается и качество потребляемой человеком воды. Каждый год населением отбирается порядка 160 млрд куб. м воды, большая часть промышленных отходов сливается в водоемы бесконтрольно, кислотные дожди во многих странах уже стали постоянным явлением. Как вывод: при существующих тенденциях вода в не столь отдаленном будущем может стать невозобновляемым ресурсом. При

¹ Шишков Ю. Философия экополитики: от покорения к коэволюции // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 3. С. 12.

этом подобные процессы идут на фоне того, что из 100% водных ресурсов Земли только около 3% (31–35 млн куб. км) являются пресными, из которых к тому же часть заключена в ледниках, находится в виде атмосферной и почвенной влаги, в подземных морях и поэтому мало-доступна для освоения. Таким образом, человечество условно располагает 0,3% (93,0 тыс. куб. км) пресных вод¹, которые чрезвычайно неравномерно распределены по суше.

Проблема водных ресурсов стала настолько важной, что ей посвящено несколько десятков докладов ООН².

В связи с крайней неравномерностью распределения водных ресурсов в мире, различным уровнем развития национальных экономик, а также численностью и плотностью населения значительная часть стран мира испытывает просто физический недостаток воды.

В современной науке о водных ресурсах и во Всемирной программе оценки воды (WWAP)³ принято использовать термины: *водный кризис* — *water crisis*, под которым понимается хронический недостаток питьевой воды при одновременном снижении ее качества из-за разрушения ветландов⁴ и деградации природных источников, и *водный стресс* — *water stress*, который определяется как соотношение существующего

¹ Доклад ООН о состоянии водных ресурсов мира «Вода для людей, вода для жизни». М.: Весь Мир, 2003.

² Повестка дня на XXI век (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). Раздел II. Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития. Глава 18. Сохранение качества ресурсов пресной воды и снабжение ею: применение комплексных подходов к освоению водных ресурсов, ведению водного хозяйства и водопользованию // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch18.shtml; Water in a Changing World: the United Nations World Water Development Report 3 (2003) // Цифровая библиотека UNESDOC. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181993>; The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World (2015) // Цифровая библиотека UNESDOC. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231823>; Всемирный доклад Организации Объединенных Наций о состоянии водных ресурсов, 2018 г. «Природные решения проблем управления водными ресурсами», рабочее резюме // Цифровая библиотека UNESDOC. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261594_rus; Всемирный доклад Организации Объединенных Наций о состоянии водных ресурсов, 2019 г. «Не оставляя никого в стороне», рабочее резюме // Цифровая библиотека UNESDOC. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_rus

³ World Water Assessment Programme (UNESCO WWAP). URL: <http://www.unesco.org/water/wwap>

⁴ Территория, частично или полностью покрытая тонким слоем воды, пресной или соленой, и особой растительностью, адаптированной к таким условиям. Сюда относятся заболоченные понижения рельефа, лагуны и марши (категория водно-болотных угодий, периодически затопляемых, с травянистой растительностью), поймы, болота и зарастающие озера.

водозабора к доступным объемам возобновляемых водных ресурсов из источников и означает нехватку как питьевой воды, отвечающей санитарно-гигиеническим нормам, так и воды для технических нужд, включая канализацию. Кроме того, водный стресс, как показывают многолетние наблюдения, переходит в затяжной *водный голод* — *water hunger*, оказывает влияние на человеческую психику и может проявляться в виде неспровоцированной агрессии и т. п.

Для оценки водного стресса применяется отношение существующего водозабора к доступным объемам возобновляемых водных ресурсов: если эта величина менее 10%, то водного стресса нет; если от 10 до 20% — то существует слабая нехватка воды; если 20–40% — то умеренная; превышение в 40% означает высокий уровень нехватки воды (т. е. водный стресс).

Согласно данной градации в настоящее время умеренный недостаток воды испытывает около 1 млрд чел., а сильный — еще четверть миллиарда¹. Одновременно в большинстве исследований констатируется, что не менее 40% населения мира живет в районах, испытывающих среднюю или острую нехватку воды (умеренный или сильный стресс), а к 2025 г. две трети населения мира (около 5,5 млрд чел.) будут сталкиваться с нехваткой воды на этом уровне². Всемирная комиссия по воде приводит несколько иные данные: ожидается, что к 2025 г. более 4 млрд чел. — половина населения Земли — будут испытывать водный стресс. Это страны Африки, Среднего Востока и Южной Азии³, и сейчас на таких территориях проживает около трети населения мира⁴.

В международной практике используется еще и такой показатель, как *водобеспеченность на душу населения*, по которому все страны могут быть классифицированы так:

— бедная — если годовое потребление воды меньше 1000 куб. м.

По иным данным, если водобеспеченность на душу населения менее 1700 куб. м в год, — это показатель стрессированности региона;

¹ Helmer R. Water Demand and Supply // Nucl. Desalinat. Sea Water: Proc. Int. Symp., Taejon, 26–30 may, 1997. Vienna, 1997.

² Глобальная экологическая перспектива 3: прошлое, настоящее и перспективы на будущее / под ред. Г. Н. Голубева. М.: Интердиалект+: ЮНЕП.

³ Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement. Wash.: World Bank, 2004. Vol. VI. P. 5; Arun P. Enhance Hydropolitics in the Third World. Conflict and Cooperation in International River Basins. United States Institute of Peace. Wash., 1999.

⁴ An Agenda for Land Surface Hydrology Research and Call for the Second International Hydrological Decade / D. Entekhabi, Ch. Asrar, A. K. Betts [et. al.] // Bull. Amer. Meteorol. Society. 1999. Vol. 80. No. 10. P. 2043–2058.

- недостаточно обеспеченная – если годовое потребление воды меньше 2000 куб. м;
- богатая – если годовое потребление воды превышает 2000 куб. м¹.

На основе этих критериев Канадское международное агентство по устойчивому развитию оценило состояние водообеспеченности стран во времени (1950–2050 гг.).

В этих списках нет России, и кажется неуместным на первый взгляд говорить о проблемах водообеспечения при наличии таких водных бассейнов, как у Волги, Дона, Северной Двины, Печоры, не говоря уже о сибирских реках или реках Дальнего Востока. Но это водное изобилие достаточно условно: вода, как и в большинстве стран, неравномерно распределена по территории – это естественно. Другое дело – ее соответствие стандартам питьевой воды.

В табл. 3 приведены страны с наибольшими запасами пресной воды и лидерами по ее потреблению.

Таблица 3

Страны, лидирующие по запасам и потреблению пресной воды

Место в мире по запасам	Страна	Объем водных ресурсов		Место в мире по потреблению	Страна	Потребление воды, куб. км
		всего, куб. км	на душу населения, тыс. куб. м			
1	Бразилия	8233,0	43,0	1	Индия	645,8
2	Россия	4507,3	30,5	2	Китай	630,3
3	США	3069,0	9,4	3	США	479,3
4	Канада	2902,0	98,5	4	Пакистан	169,4
5	Индонезия	2838,0	10,65	5	Япония	88,4
6	Китай	2829,6	2,3	6	Таиланд	87,1
7	Колумбия	2132,0	44,1	7	Индонезия	82,8
8	Перу	1913,0	57,79	8	Бангладеш	79,4
9	Индия	1896,7	2,2	9	Мексика	78,2
10	Демократическая Республика Конго	1283,0		10	Россия	76,7

Источник: Составлено автором по открытым источникам²

¹ Republic of Turkey, Ministry of Energy and Natural Resources, General Directorate of State Hydraulic Works (DSI), 1954–2005 DSI in brief. Ankara, 2005.

² Запасы воды в мире. Список стран по водным ресурсам // URL: <http://www.statdata.ru/zapasi-vody-v-mire>; URL: https://scicenter.online/files/uch_group70/uch_pgroup168/uch_uch476/image/1765.png

Загрязнение поверхностных и подземных пресных вод — одна из главных причин плохого качества питьевой воды в России, несмотря на то что это является одной из приоритетных проблем государственной политики. Основные причины ее неудовлетворительного качества — антропогенное загрязнение поверхностных и подземных вод, отсутствие или ненадлежащее состояние зон санитарной охраны в районах водозаборов (более 77% для поверхностных и более 70% для подземных источников водоснабжения), использование устаревших технологий водоподготовки, низкое санитарно-техническое состояние водопроводных сетей и сооружений. Еще одним негативным фактором в балансе хозяйственно-питьевого водоснабжения большинства округов России является малая доля подземных вод (в среднем 40–50%).

Таким образом, проблема пресной воды становится глобальной, охватывая со временем все новые и новые страны.

При ежегодном приросте населения на Земле на 90–94 млн чел. соответственно увеличивается и потребление воды на хозяйственно-питьевые цели, промышленное и сельскохозяйственное производство. Поскольку объем доступных возобновляемых водных ресурсов достаточно постоянен, то в расчете на душу населения он уменьшается.

Так, если в 1950 г. эта величина в среднем составляла 33,0 тыс. куб. м, то в 1993 г. сократилась до 8,5 тыс. куб. м на душу населения в год. По данным отчета ООН, в 2006 г. в среднем на каждого человека в мире было 6,9 тыс. куб. м возобновляемой пресной воды в год¹.

Но это не более чем усредненный показатель, полезный для сопоставлений. Реально во многих районах на человека приходится гораздо меньшее количество воды. С одной стороны, это обусловлено водно-климатическими условиями (в том числе аридные и полуаридные районы), а с другой — плотностью населения. Эта проблема дефицита пресной воды более актуальна для густонаселенных стран Южного полушария, чем Северного². По прогнозам ученых, в период 2035–2045 гг. объем потребляемой воды сравнится с объемом ее ресурсов. Согласно популярной в последние годы концепции «климатических войн» по мере развития парникового эффекта повышается дефицит простой и качественной пресной

¹ Water a shared responsibility — 2006. The United Nations: World Water Development. Report 2. UN — НАБИТАТ, 2006 // URL: <http://www.unesco.org/water/wwap>

² *Кадиров А. А.* Вода и этика (раздумья специалиста и человека). Ташкент: Научно-информационный центр МКБК, 2003. С. 6.

воды и возрастает риск вооруженных конфликтов в борьбе за ее обладание, что, по мнению ряда экспертов, может привести к третьей мировой войне¹.

Итак, с середины XX в. человечество столкнулось со многими глобальными проблемами, грозящими самому существованию *Homo sapiens*. И одной из наиболее острых стал растущий дефицит пресной воды.

По экспертным оценкам, в 1800 г. на Земле проживало около 1 млрд чел. (цифра весьма ориентировочная). Следующий миллиард был зафиксирован в 1930 г., т. е. через 130 лет (данные более точные), а численность населения планеты в 3 млрд чел. было достигнута уже через 29 лет – в 1959 г. (табл. 4.1 и 4.2).

Таблица 4.1

**Динамика роста численности населения и прогноз на XXI в.
Динамика роста численности населения в мире**

Годы	Население, млрд чел.	Изменение к предыдущему периоду, лет	Среднее увеличение численности населения в год, чел.
1800	около 1,0		
1930	2,0	100	10 000
1959	3,0	29	34 483
1974	4,0	15	66 667
1987	5,0	13	76 923
1999	6,0	12	83 333
2011	7,0	12	83 333
2023	8,0	12	83 333
2056	10,0	33	30 303

Источник: Численность населения в мире по годам²

Таким образом, только в течение XX в. население в мире выросло с 1,65 (1900 г.) до 6 млрд (2000 г.).

В настоящее время в городах проживает более половины населения Земли, а к 2030 г. этот показатель вырастет до 2/3, что значительно увеличит потребность городов в воде. Управление водными ресурсами требует четких принципов регулирования запасов воды для бытовых

¹ Третья мировая война может начаться из-за борьбы за пресную воду // EXRUS.eu. 2018. 23 дек.

² Численность населения в мире по годам // URL: <http://total-rating.ru/1918-chislennost-naseleniya-v-mire-po-godam.html>

Таблица 4.2.

**Динамика роста численности населения и прогноз на XXI в.
Численность населения Земли и прогноз до 2050 г.**

Год	Численность населения в мире, чел.	Прирост к предыдущему году, %	Средний возраст населения	Плотность населения, чел./кв. км	Урбанизация ⁴ населения, %*
1960	3 018 343 828	1960/1959 г. 1,82	23	23	33,8 (1 019 494 911 чел.)
1980	4 439 632 465	1980/1979 г. 1,8	23	34	39,4
2010	6 929 725 043	2010/2009 г. 1,23	29	53	51,5
2015	7 349 472 099	2015/2014 г. 1,18	30	57	53,8
2017	7 515 284 153	2017/2016 1,11	29,9	58	54,7 (4 110 778 369 чел.)
Прогноз					
2020	7 758 156 792	2020/2019 г. 1,09	31	60	55,9 (4 338 014 924 чел.)
2030	8 500 766 052	2030/2029 г. 0,87	33	65	59,5
2040	9 157 233 976	2040/2039 г. 0,71	35	70	62,4
2050	9 725 147 914	2050/2049 0,57	36	75	65,2 (6 338 611 492 чел.)

Источник: Численность населения в мире по годам

и промышленных нужд, утилизации сточных вод, предотвращения загрязнения водных источников², так как в социальном и медицинском аспектах важны не только обеспеченность и количество питьевой воды, но и ее качество.

Основным тезисом доклада Организации Объединенных Наций (2019 г.)³ был тезис: «Чистая питьевая вода и санитария».

¹ Урбанизация – отношение численности городского населения к общей численности населения Земли, %.

² Water a shared responsibility – 2006. The United Nations World Water Development Report 2 (Вода – общая ответственность. Второй доклад ООН об освоении водных ресурсов мира – 2006 г.) // URL: <http://www.unesco.org/water/wwap>

³ Новый доклад ООН о состоянии водных ресурсов: Чистая питьевая вода и санитария – это «основные права человека» // URL: [http://un.by/novosti-oon/v-mire/4351-novyy-doklad-oon-o-sostoyanii-vodnykh-resursov??](http://un.by/novosti-oon/v-mire/4351-novyy-doklad-oon-o-sostoyanii-vodnykh-resursov?)

В докладе, посвященном глобальным демографическим изменениям, говорится о том, что население планеты к концу XXI столетия увеличится до 10,9 млрд чел., а уже к 2050 г. население Земли может составить 9,7 млрд. При этом, по прогнозу ООН, в ближайшие три десятилетия 50% общего прироста населения будет приходиться на долю стран третьего мира и наибольшее увеличение ожидается в девяти из них – Индии, Нигерии, Пакистане, Демократической Республике Конго, Эфиопии, Танзании, Индонезии, Египте и США.

Так, например, население Нигерии с современных 200 млн чел., по оценкам, к 2100 г. вырастет до 700 млн чел., что сделает страну третьей по численности в мире. Эксперты ООН полагают, что Индия сможет обогнать Китай и занять первое место в мире по численности населения уже в 2027 г., в тропической Африке к 2050 г. население увеличится в два раза.

Однако по данным ООН годовые темпы роста в настоящее время сокращаются и продолжат снижаться в ближайшие годы: к 2020 г. мировое население хотя и будет расти, но более медленными темпами по сравнению с недавним прошлым.

Совершенно естественно, что с ростом населения расширяются площади обрабатываемых земель за счет сведения лесов; идет распашка целины, степных и полустепных территорий (что способствует формированию полупустынных и пустынных зон); проводится осушение болот и развивается водохозяйственная инфраструктура (плотины, дамбы, причалы, берегоукрепительные работы, обводные и оросительные каналы и т. д.) и соответственно увеличивается отбор воды. Естественно, что мелиорационные работы на болотах и заболоченных территориях сопровождаются еще большим разрушением природных систем, что, безусловно, сказывается на состоянии водных ресурсов.

Все это приводит к нарушению целостности и изменению *временного* режима и объема речных стоков, температуры воды, переноса питательных веществ и осадков, наполнению дельты и затрудняет миграцию рыб. Попадание загрязняющих веществ в землю и воздух или сброс их в воду изменяют химический состав водных объектов и экологию рек, озер и болот. Образование парниковых газов резко меняет характер стока и распределение количества осадков из-за изменения температурного режима¹.

При этом сельское (земледелие, животноводство, аквакультура) и лесное хозяйства являются главными потребителями водных ре-

¹ 2000 IUCN red list of threatened species / IUCN – The World Conservation Union. 2000 // URL: <http://www.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/RL-2000-001.pdf>

сурсов. Орошаемое земледелие отвечает за 70–90% водозаборов из поверхностных и подземных источников воды¹.

Основа экономического роста и важное условие достижения «Целей развития на тысячелетие», поставленных ООН, — это промышленность, которая требует качественной воды и в достаточном количестве как одного из ключевых сырьевых материалов. Годовое потребление воды на промышленные нужды в мире предположительно вырастет с 725 куб. км в 1995 г. до 1170 куб. км к 2025 г. и составит примерно 24% суммарного водопотребления.

Как показывает статистика, нарушение экологии неизбежно влечет рост природных катастроф, причем количество наводнений возрастает в тех местах, где обезлесение и эрозия почвы спровоцировали нарушение природного механизма удержания воды, а восстановление окружающего ландшафта требует огромных финансовых вложений².

В свое время Генеральная Ассамблея ООН (2003 г.) объявила 2005–2015 гг. Международным десятилетием действий «Вода для жизни»³.

Выполненные международными организациями комплексные исследования позволили создать исчерпывающую картину имеющихся водных ресурсов не только планеты и ее отдельных регионов, но и конкретной страны. Общая оценка количества пресноводных ресурсов и численности населения говорит о том, что пресной воды в мире среднестатистически достаточно для жизнедеятельности людей⁴. Неравномерность ее распределения вполне естественна как в целом по земле, так и внутри отдельных стран. Связано это и с климатическими условиями, и со спецификой стока рек в границах своих бассейнов, так как последние имеют области формирования, транспортировки, разбора стока и дельтовые зоны, а также среднесезонные колебания, т. е. неравномерность распределения водных ресурсов имеет естественное, природное происхождение. Именно это нередко пытаются объявить основной (если не единственной) причиной возникновения водного дефицита, хотя анализ многочисленных водных конфликтов

¹ Сельское хозяйство, продовольствие, вода. Концепция для подготовки к 5-му Всемирному водному форуму / Д. Зиммер, Б. Шульц, П. ван Хофвеген [и др.] // URL: http://www.cawater-info.net/5wwf/agriculture_food_water/index.htm

² *Guha-Sapir D., Below R.* Quality and Accuracy of Disaster Data: A Comparative Analyse of 3 Global Data Sets // Working Paper Prepared for the Disaster Management Facility, World Bank, Brussels CRED, 2002.

³ Без воды невозможна жизнь // URL: <https://www.un.org/ru/waterforlifedecade/background.shtml>

⁴ Integrated Water Resources Management (IWRM). Expert Consultant Report (Draft) at the Special Global Water Partnership (GWP) TAC Meeting, Copenhagen. GWP Secretariat, Stockholm, Sweden. P. 7; *Barlow M.* Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to Water. Publisher: McClelland & Stewart. October 16. 2007.

на протяжении веков говорит о том, что главный вопрос заключается не столько в общем количестве питьевой воды на Земле, сколько в умении распределять ее. И для многих стран это едва ли не самая основная проблема.

Но, как показывает оценка состояния водных ресурсов, многим странам для проведения мероприятий, намеченных ООН, необходимо было осуществить преобразования институционального, правового, организационно-экономического характера, а также разработать комплекс мер, направленных на развитие инфраструктуры водохозяйственного сектора экономики и международное сотрудничество в бассейнах трансграничных рек¹.

Конфликты из-за воды

История человечества переполнена войнами, в которых очень часто и причиной и поводом послужил доступ к питьевой воде. В исторических анналах сохранилась информация, что еще за 2500 лет до новой эры шла борьба в Месопотамии за воду рек Тигра и Ефрата.

Большинство, если не все, водных конфликтов происходило и происходит на трансграничных (международных) водных объектах.

В мире насчитывается 263 трансграничных речных бассейна, территории которых пересекают государственные границы двух или более государств. В этих регионах, занимающих почти половину земной поверхности и обладающих около 60% запасов пресной воды, проживает почти 40% населения планеты. Таким образом, в пределах международных речных бассейнов частично находятся территории 145 государств, а 21 страна полностью располагается в их границах².

Международные реки согласно международному праву – это реки, которые либо протекают по территории нескольких стран, либо разделяют территории двух и более стран (Днепр, Рейн, Дунай, Нил, Брахмапутра и др.)³.

На международных реках прибрежные государства руководствуются принципом свободы судоходства для своих торговых судов без дискриминации флага, а его распространение на неприбрежные страны – это право, а не обязанность прибрежных государств. В последние годы

¹ Water in a Changing World: the United Nations World Water Development Report 3 (2003) // Цифровая библиотека UNESDOC. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181993>

² Вода без границ. 2003 год – Международный год пресной воды // URL: www.un.org/water

³ Правовой режим международных рек // URL: <https://jurkom74.ru/ucება/pravovoy-rezhim-mezhdunarodnich-rek>

судоходство уже не является определяющим видом использования рек, так как во многих случаях основным является потребление воды в промышленности, сельском хозяйстве и т. п. С этой точки зрения международные реки рассматриваются как общий природный ресурс прибрежных государств с соблюдением принципов справедливости и разумности при пользовании. Но именно отсутствие четких международных норм и правил приводит к противоречиям между государствами, расположенными в бассейнах трансграничных рек.

Даже небольшой обзор существующих конфликтных ситуаций в водопользовании показывает, какое большое значение имеет правовое регулирование вопросов совместного использования трансграничных рек, водоразделы которых не совпадают с существующими государственными границами.

1. Водные конфликты в Азии и Африке

Бассейн Тигра и Ефрата. За водные ресурсы этих рек борются и Анкара, и Багдад, и Дамаск, однако «ключи» от основных источников воды в Месопотамии находятся в руках Турции.

Но проблемы возникают и без Анкары. Так, в 1975 г. здесь чуть не началась война между Сирией и Ираком из-за того, что Дамаск построил с помощью СССР дамбу, перекрывшую Ефрат. Погасило конфликт только вмешательство ООН.

В 1994 г. Багдад оказался на грани войны с Анкарой из-за увеличения Турцией водозабора из Ефрата. Кроме того, как Сирия, так и Ирак обеспокоены не только объемом стока, но и качеством воды, загрязненной промышленными и сельскохозяйственными стоками, поступающими с турецкой территории.

Водный конфликт между странами в регионе так и не был разрешен, и основная причина — каждая из стран действовала и действует исключительно в своих интересах. При этом Ирак и Сирия считают Ефрат и Тигр международными водами с правом равного доступа к ним, а Турция — межграницными. В этом случае ресурсы бассейнов принадлежат стране, на территории которой находятся истоки реки и значительная часть ее течения.

Продолжающийся многосторонний военный конфликт в Сирии с участием внерегиональных акторов только обострил ситуацию из-за возможности террористических атак со стороны ИГИЛ¹ и других аналогичных организаций.

Бассейн Нила. Египет зависит от расположенных в верховьях Нила стран (Судана, Эфиопии и государств в районе Африканских Великих

¹ Деятельность ИГИЛ законодательно запрещена на территории Российской Федерации.

озер), так как 95% водотока Нила поступает именно оттуда. Когда Египет возглавлял Г. А. Насер (1956–1970 г.), то с учетом его международного политического веса, в частности авторитета в арабском мире, вопросы воды решались авторитарно в пользу Каира. В дальнейшем соседи Египта усилились, а он, напротив, потерял свои лидирующие позиции в регионе. Именно тогда Судан и Эфиопия начали решать водные проблемы в свою пользу.

В 1994 г., для того чтобы обеспечить контроль над Нилом, из которого «пьет» весь Египет, египетские войска вошли в Судан, но вскоре уже Каир и Хартум объединились против Аддис-Абеббы. Это было связано с тем, что в 2011 г. Эфиопия решила возвести гидроэлектростанцию проектной мощностью 6,45 ГВт на правом притоке Нила – Голубом Ниле, который в сезон дождей обеспечивает до 60% его стока. При этом для заполнения водохранилища (объем – 74 куб. км, что эквивалентно годовому потоку Голубого Нила на границе Судана и в два раза больше объема оз. Тана) необходимо в течение нескольких лет забирать воду из Голубого Нила. Для Аддис-Абеббы это эффективный проект, так как не только покрывает потребности собственной страны в электроэнергии, но и позволяет ее экспортировать. Именно существенное уменьшение стока Нила вызывает совершенно оправданное недовольство и Каира, и Хартума, расположенных ниже по течению. Компромисс между странами так и не был достигнут, несмотря на попытки привлечь Всемирный банк к его урегулированию.

Бассейн Иордана. В 2002 г. Израиль угрожал военной силой Ливану, который планировал построить плотины в верховьях Иордана.

Достаточно сложные отношения сохраняются между Израилем и Палестинской автономией. После аннексии палестинских территорий на западном берегу Иордана (1967 г.) Израиль практически установил свою монополию на управление всеми водными ресурсами (квоты на воду, использование воды палестинскими фермерами, установление для них максимальной глубины колодцев и т. п.). Только после подписания Вашингтонского соглашения (сентябрь 1995 г.) управление водным сектором перешло к палестинской администрации, но за Израилем осталось право вето на любой водный проект палестинцев.

Бассейны Инда и Ганга. После Второй мировой войны Великобритания была вынуждена предоставить независимость Индии (1947 г.), разделив территорию «жемчужины своей короны» между двумя государствами – Индией и Пакистаном. Учитывая сложный национально-конфессиональный состав населения, были обусловлены конфликты между странами. Они начались уже на следующий год и продолжаются по настоящее время с привлечением в качестве арбитров различных международных организаций. В 1971 г. на восточной территории

Пакистана как разрешение очередного конфликта была образована Народная Республика Бангладеш, что не снизило, а скорее усилило конфликтный потенциал полуострова Индостан, и одной из причин была вода, а именно: как использовать водостоки р. Инда и Ганга и их притоков.

Споры между странами велись и из-за ирригации, и строительства гидросооружений и т. д.

В 1960 г. при посредничестве Международного банка реконструкции и развития был заключен договор о водах Инда, который предоставил Индии исключительное право пользования водами всех восточных рек и их притоков до мест, в которых они переходят на территорию Пакистана. Исламабад, в свою очередь, тоже получил исключительное право пользования водами западных притоков Инда, а также однократную денежную компенсацию за потерю воды из его восточных притоков.

Споры между Индией и Бангладеш касаются не только объема водных ресурсов, а в большей степени связаны с загрязнением речных стоков не только Ганга, но и Брахмапутры. Международные наблюдатели отмечают, что Дели как более авторитетный актор международных отношений не проявляет намерений учитывать проблемы своего соседа.

Водные конфликты на территории Индостана следует рассматривать с учетом наличия атомного оружия у Индии и Пакистана.

2. Водные конфликты в Северной Америке

Великие озера Северной Америки. Вопросы, связанные с водой, пока не возведены в ранг абсолютной глобальной проблемы, а в США все, что касается водных ресурсов, уже отнесено к сфере национальных интересов и, в частности, затронуло акваторию Великих озер, загрязненность которых растет высокими темпами, а уровень воды неуклонно падает. Вашингтон усилил репрессивную деятельность американской береговой охраны, что, естественно, вызвало протесты Канады.

3. Водные конфликты в Средней Азии и Казахстане

Кризис из-за борьбы за водные ресурсы в этом Евразийском регионе может разразиться в любой момент. Причин для него более чем достаточно, и они связаны с географическим положением. Из пяти стран региона (Казахстан¹, Туркмения², Узбекистан, Киргизия³

¹ Water Resource Policy of Kazakhstan / S. S. Zhiltsov, I. S. Zonn, A. S. Nogmova [et al.] // The Handbook of Environmental Chemistry. 2018. Vol. 85. P. 169–185.

² Turkmenistan Water Resources Policy in Central Asia / I. S. Zonn, A. G. Kostianoy, T. V. Lokteva [et al.] // The Handbook of Environmental Chemistry. 2018. Vol. 85. P. 229–242.

³ Contemporary Water Policy of Kyrgyzstan / S. S. Zhiltsov, I. S. Zonn, V. V. Shtol [et al.] // The Handbook of Environmental Chemistry. 2018. Vol. 85. P. 167–200.

и Таджикистан) две страны (Киргизия и Таджикистан) являются водными монополистами, так как располагаются в верховьях рек и могут регулировать доступ остальных к воде.

Так, в Казахстан извне поступает более 40% воды, Туркмению – более 90%, а Узбекистан – порядка 77%. Поэтому нехватка воды, продуктов питания и других вытекающих из этого проблем в социально-экономической области может привести к конфликту в центральноазиатских государствах¹. К группе монополистов следует отнести и Китай. В целом Китай, Таджикистан и Киргизия контролируют 80% всех запасов пресной воды региона.

В Средней Азии всегда помнили о воде, ее избытка не было никогда, но до 1990-х гг., когда республики входили в единый народнохозяйственный комплекс СССР, Центр через Минэнерго СССР и Минводхоз СССР в плановом порядке занимался водораспределением и жестко пресекал любые местнические настроения. В Древнем мире и в Средние века на этой территории существовали некие протогосударства, а современные Туркмения, Таджикистан, Киргизия, Узбекистан и Казахстан сформировали свою государственность в существующих границах в составе СССР, который, кроме того, обеспечил высокий уровень развития многопрофильных промышленности и сельского хозяйства, а также социально-культурной сферы с сохранением национальных традиций этих стран². Все изменилось после провозглашения независимости.

При этом и Таджикистан и Киргизия обладают большими потенциальными мощностями гидроресурсов. Кроме того, в республиках добываются и обогащаются железные, марганцевые, хромовые и никелевые руды, а также руды цветных, редких и редкоземельных металлов, существует производство алюминия и драгоценных металлов. Но это все, что осталось от единого народнохозяйственного комплекса СССР: разведка и производство редких, редкоземельных и цветных металлов в 1990-е г. практически не развивались, что связано в том числе и с национальной политикой провозгласивших свою независимость стран: представители титульных наций на таких технологически сложных, тяжелых и вредных производствах, как правило, не работали, русскоговорящие специалисты вынуждены были уехать, а без высококвалифицированных кадров экономику построить сложно.

¹ *Панфилова В.* Киргизия возобновит отношения с США // Независимая газета. 2018. 20 дек.

² *Штоль В. В.* Россия и Запад: несостоявшийся альянс, или Противостояние как неизбежность. СПб.: Алетейя, 2019. С. 321–322.

В свою очередь, Туркмения и Казахстан обладают большими разведанными запасами нефти и газа, а для Киргизии и Таджикистана наиболее доступными остаются только гидроресурсы и сельское хозяйство. Для Казахстана, Узбекистана и Туркмении вода является проблемой как для нужд промышленности и сельского хозяйства, так и для питья.

Конфликты из-за воды в этом постсоветском регионе начались сразу после распада СССР, так как сток рек можно использовать только в двух режимах – ирригация и энергетика, противоречащих друг другу. Энергетики в верховьях рек летом накапливают воду, которая нужна для полива в низовьях. В советское время единый водно-энергетический комплекс позволял действовать в общих интересах, а новым независимым государствам договориться пока не удается.

Эту проблему можно проиллюстрировать несколькими примерами.

Так, целью политики Киргизии является осуществление полного контроля над водными ресурсами, формирующимися на ее территории. Под это подведена соответствующая правовая база, позволяющая строить с соседями экономически выгодные отношения. Возводя сложные объекты гидроэнергетики, Бишкек стремится обеспечить не только свою энергобезопасность, но и иметь возможность продавать избыток электроэнергии. Однако планы киргизского руководства в сфере гидроэнергетики вызывают критику и протесты со стороны других стран региона, которые видят в них угрозу своему сельскому хозяйству и решению социально-экономических проблем.

Для Туркмении, значительную часть территории которой занимает пустыня Каракумы, доступ к водным ресурсам является острой проблемой. Республика, по соглашениям, получает воду из четырех трансграничных рек: Амударья, Теджена, Мургаба и Атрека, протекающих по территории Афганистана, Ирана и Узбекистана. Основным потребителем воды в стране является сельское хозяйство (до 70% от общего объема)¹.

От политики сопредельных государств по доступу к водным ресурсам зависит и Казахстан, так как многие его реки являются транс-территориальными (Сырдарья, Или, Иртыш и Токес). Он имеет, по экспертным данным, самый низкий показатель водоснабжения на единицу площади. Но к традиционным претендентам на доступ к воде в начале 1990-х г. (после распада СССР) прибавился и Китай. Истоки рек Или, Иртыша и Токес, являющихся источником воды для несколь-

¹ Вода поступает по системе магистральных каналов из Амударьи. Общая длина ирригационной и водопроводной системы – Каракумского канала более 1300 км. Это одна из самых длинных подобных систем.

ких регионов Казахстана, находятся в западных, приграничных территориях Китая (Синьцзян-Уйгурский автономный район – СУАР), экономику которого с конца 1990-х гг. Пекин активно развивает, что приводит к значительному падению уровней Иртыша и Или, а с учетом глобального потепления этот процесс только ускоряется. Кроме того, необходимо считаться и с последствиями аварий на китайских предприятиях, что угрожает потребителям воды в странах, расположенных ниже по течению.

Однако претензии среднеазиатских республик к Пекину малоубедительны с учетом его многомиллиардных вложений в их экономику. Китай укрепляет свое присутствие в постсоветских государствах Средней Азии и Казахстане, рассматривая их и как торговый путь – новый Шелковый путь, альтернативный традиционному морскому, уязвимым в случае международных конфликтов, и как промежуточный этап к экономическому завоеванию Европы.

По оценкам специалистов, к 2020 г. у Казахстана на треть уменьшатся располагаемые водные ресурсы. В случае восстановления мира в Афганистане Кабул будет забирать воду из Амударьи, усугубляя положение с пресной водой и в Узбекистане, что ограничит его доступ к ней чуть ли не в два раза.

Но в Средней Азии есть еще одна серьезнейшая проблема, связанная с водой, – это высыхающее Аральское море. Проблема Арала и Приаралья появилась не сегодня, а несколько десятков лет назад, когда в Средней Азии началось строительство мощных ГЭС и, кроме того, значительную часть стока Амударьи и Сырдарьи стали интенсивно использовать для орошения увеличивающихся посевов хлопка в Туркмении и Узбекистане, а также рисовых полей в Казахстане. В настоящее время устье Амударьи не доходит до Арала, теряясь в песках. Обмелению Арала способствовало и общее климатическое изменение в регионе – аридизация¹ климата и увеличивающиеся испарения.

В середине 1980-х гг. в СССР была разработана федеральная целевая комплексная программа по спасению Арала, но в этот момент начались разговоры о повышении эффективности экономики за счет ее либерализации, поэтому необходимость отчитываться за ввод мощностей в производственной и социальной сферах, а также финансы перед ЦСУ СССР и Стройбанком СССР, по логике экономистов-либералов, сдерживает «инициативу масс». В результате выделенные

¹ Аридизация – это комплекс процессов уменьшения степени увлажнения территорий, который вызывает сокращение биологической продуктивности экосистем за счет уменьшения разницы между осадками и испарением. Со временем испарения начинают преобладать над осадками.

очень немалые инвестиции в прямом смысле ушли в песок. Но когда Астана (Нурсултан с 2019 г.) и Ташкент оказались один на один с проблемой и не было надежды на Центр, да и соседи в верховьях рек не были склонны идти навстречу, пришлось самим браться за решение проблемы.

К концу 1980-х гг. Аральское море разделилось на две части – Большой Арал (южная часть моря в Узбекистане) и Малый Арал (северная его часть в Казахстане). Через 15 лет произошло новое разделение Большого Арала на западный и восточный водоемы с образованием между ними новой пустыни Аралкум.

Усыхание Малого Арала за последние 25 лет приостановилось благодаря проведенным работам: строительство дамбы, из-за которой практически прекратилось поступление воды в Большой Арал и ускорило его усыхание, и регулирование русла Сырдарьи. Все это позволило удержать уровень воды в северной части моря. Финансирование было осуществлено за счет займа Всемирного банка и Казахстана. В результате следующего этапа мероприятий море должно вернуться к Аральску, от которого оно отступило почти на 120 км.

Но в целом проблема Аральского моря – это не только проблема «Срединного царства», это региональная проблема всей Центральной Азии, а как она скажется на приграничные районы, нетрудно спрогнозировать: опустынивание распространится дальше, захватывая все новые и новые площади.

Одним из шагов по решению аральской проблемы стало создание в 1993 г. четырьмя среднеазиатскими республиками и Казахстаном Международного фонда спасения Арала (МФСА). Международными организациями были проведены исследования региона и разработаны определенные предложения по смягчению «климатических последствий», связанных с губительными процессами в Аральском море».

4. Водные конфликты на пограничных реках России

Российская Федерация также не избежала проблем из-за трансграничных рек, наиболее серьезные из которых – это вопросы водопользования в бассейнах Оби и Амура: любые проекты по использованию их водостока затрагивают интересы всех прибрежных государств (России, Казахстана, Китая, и Монголии).

В бассейне Оби на Китай приходится верховья Иртыша – Черный Иртыш, который пересекает госграницу Китая и на территории Казахстана впадает в проточное оз. Зайсан, а затем уже попадает на территорию России. Годовой сток Черного Иртыша на границе Китая и Казахстана составляет 5 куб. км, из которых через канал Черный Иртыш – Каратай отбирается уже 1,8 куб. км. А на территории Казахстана еще с советских времен действует канал Иртыш – Караганда,

рассчитанный на примерно такие же объемы переброски. Однако есть серьезные опасения, что в перспективе отбор воды Пекином будет производиться в еще *больших* объемах, так как он строит второй канал от Черного Иртыша в Западный Китай. В целом Черный Иртыш снабжает водой СУАР, в том числе его столицу г. Урумчи и г. Карамай – центр нефтегазовой промышленности региона.

Изменение водотока Черного Иртыша с севера (территория Казахстана) на Западный Китай приведет к экономическим и экологическим катастрофам в Казахстане и России, так как:

- в Казахстане из-за нехватки воды может погибнуть оз. Зайсан, куда впадает Иртыш;
- остановится каскад гидроэлектростанций на Иртыше;
- нарушится водоснабжение Центрального Казахстана питьевой водой, а на территории России – Омска. Возникнут проблемы и со снабжением водой промышленных предприятий;
- из-за систематического забора Китаем больших объемов воды из рек, истоки которых находятся на его северных территориях и впадают в Иртыш, он может стать несудоходным, а южнее Омска – вообще превратиться в болото.

Это подтверждают и метеорологи. По их прогнозам, из-за негативных изменений природно-климатических процессов в ближайшее время на 10–20% уменьшится сток рек на юге Сибири, и Иртыша в том числе.

Однако Китаю для его быстро развивающегося севера воды одного Черного Иртыша и его притоков мало. Речь идет и о повороте р. Или. В этом случае оз. Балхаш повторит судьбу Аральского моря.

Столь же сложная ситуация, по мнению Института водных проблем РАН, на Амуре и его притоках.

Практически вся правобережная часть бассейна Амура приходится на Китай, в том числе истоки Амура (верховья Аргуни) и крупнейший приток – Сунгари. На Аргуни уже реализован проект по переброске ее стока (объем переброски – до 1 куб. км при среднемноголетнем годовом стоке порядка 3,5 куб. км) в район оз. Далай. Китайские проекты на Аргуни ведут к ее обмелению, нанося непоправимый вред экологии (гибель водоплавающей дичи, рыбы, животных и лесов). А вот Сунгари очень сильно загрязняется, в том числе из-за аварийных залповых сбросов с китайских химических производств, что не раз приводило к серьезным проблемам с водоснабжением в районе Хабаровска.

На Амуре есть еще одна не менее важная проблема. Китай укрепил свои берега по Аргуни и Амуру. Это привело к тому, что началась ускоренная эрозия российского берега, русло рек сдвинулось в нашу

сторону. В результате более 30 кв. км российской территории стало китайской землей.

Переговоры с Пекином о пограничных и трансграничных реках ведутся вежливо, но не дают результатов. Китай в принципе не хочет принимать во внимание чужие проблемы и отказывается выносить вопрос о водозаборе из трансграничных рек на переговоры в рамках Шанхайской организации сотрудничества. К тому же Пекин считает, что Москва не может обсуждать проблему Иртыша, так как он не является трансграничной рекой для России и Китая, а с учетом объемов китайских инвестиций в казахскую экономику претензии Казахстана можно не принимать во внимание. Как в данном случае опять не вспомнить об утраченном государстве – СССР.

Возможность российских властей влиять на эту ситуацию имеет исключительно декларативный характер, так как Китай не присоединился к Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.)¹ и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997 г.)², которые определяют международные правила пользования трансграничными водными ресурсами. Поэтому ни Россия, ни Казахстан не могут подать на КНР в международные суды, которые обязали бы ее изменить свою водную политику.

В Китае уже перебрасывается из внутренних рек к районам концентрации крупной промышленности во много раз больше воды, чем в СССР, когда в свое время планировали поворот части стока сибирских рек в Среднюю Азию. Проблема переброски водотока сибирских рек обсуждается уже не один десяток лет, хотя впервые об этом заговорили в Российской империи еще в последней четверти XIX в. В то время, при тех технических возможностях это выглядело фантастикой, а во второй половине XX в., когда в СССР вновь возник этот вопрос в связи с социально-экономическим развитием Казахстана и среднеазиатских республик, Москва шла на обсуждение подобных проектов с подачи партийных лидеров республик. Чисто технически проект можно было реализовать, финансовые затраты в экспертном плане можно подсчитать, а вот экологические последствия разумной оценке не поддавались. В случае осуществления проекта экологическая катастрофа будет обеспечена для всего Сибирского региона, не

¹ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml

² Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml

считая распространения ее последствий на Урал и Дальний Восток. Об этом говорилось в заключении Академии наук СССР еще в 1960-е г. даже в условиях неполной в то время информации о глобальных климатических изменениях.

Несмотря на имеющиеся данные о нецелесообразности подобного проекта, с такими популистскими предложениями выступил уже в 1990-е г. мэр Москвы Ю. М. Лужков, да и Д. А. Медведев, будучи Президентом России (2008–2012 гг.), согласился с Президентом Казахстана о необходимости вернуться к проекту по переброске части стока сибирских рек на юг.

Во всех случаях это грозило России экологическими и социально-экономическими последствиями, а в геополитическом плане их целесообразность была совершенно не ясна, так как неизвестно, на какие цели и в чьих интересах использовались бы эти ресурсы, что связано с непредсказуемостью режимов в среднеазиатских республиках. И если Китай проводит целостную политику по втягиванию этого региона в зону своих интересов и имеет в этом успехи, то у России четкой и жестко проводимой линии в политике не прослеживается. Не хотелось бы, чтобы это напоминало уже имевшее место «построение социализма» в африканско-азиатских странах на советские деньги: пока их дают, элита в Анголе, Алжире и т. п. «строит социализм», а как деньги кончаются, то о социализме, «вечной» дружбе и, конечно, о возврате денег даже не вспомнят. Поэтому на элиту подобных стран нужно иметь очень жесткие рычаги влияния, чтобы Москву не воспринимали исключительно как источник беспроцентных и безвозвратных кредитов.

Но в целом такие мегапроекты, как переброска стока рек, создание водохранилищ с большим зеркалом, как правило, ведут к разрушению природных экосистем огромных территорий и возникновению совершенно новых и с неизвестной архитектурой ареалов, что влечет не только региональное изменение климатических характеристик, но и глобальных. Последствия подобных проектов в общемировом масштабе не поддаются прогнозированию из-за необходимости учета большого количества показателей и их взаимодействия во времени. Поэтому подобные мегапроекты должны подпадать под действие норм международного права.

Итак, в конце XX – начале XXI в. человечество столкнулось со многими глобальными проблемами, среди которых терроризм, несоблюдение и нарушение, вплоть до одностороннего выхода, действующих договоров, обеспечивавших международную безопасность, в том числе ядерную, замороженные конфликты и т. д. Не последнее место среди угроз человечеству занимает перспектива глобального

ресурсного кризиса, в том числе водного, следствием которого будут социально-экономические и межстрановые конфликты.

И здесь внимание «цивилизованной мировой общественности» останавливается на Российской Федерации. Треть мировых запасов полезных ископаемых находится на ее территории, в том числе и водных. Идеологи глобализма, вооруженные демагогическими рассуждениями об «общечеловеческих ценностях», утверждают, что существуют три основные причины кризиса водных ресурсов:

- истощающиеся источники пресной воды;
- несправедливый доступ к водным источникам;
- корпоративный контроль над водными запасами¹.

Исходя из этих, в принципе, общеизвестных факторов, предлагается заключить глобальный договор (*Blue covenant*), основывающийся на трех позициях:

- сохранение воды, что обязывает государства и людей сохранять «мировые водные ресурсы»;
- обеспечение «водной справедливости» – как бы укор мировому Северу, который имеет воду, как кажется, в избытке, а мировой Юг лишен этого ресурса;
- установление и соблюдение «водной демократии». Это означает, что все правительства должны признать: право на воду является «всеобщим фундаментальным правом человека».

Тезисы звучат красиво, прекрасно ложатся в тексты международных документов, которые и так переполнены благими пожеланиями «всем», типа классических утопий Т. Кампанеллы «Город Солнца» и Т. Мора «Утопия». Но в этих благих пожеланиях для России есть явная угроза, так как во все усиливающейся борьбе за ресурсы подобные взгляды найдут активных сторонников среди наших западных партнеров, да и наши «западники» не останутся в стороне. В этой связи стоит напомнить о практически аналогичной ситуации из-за недооценки «благих пожеланий» Запада. Речь идет о «третьей корзине» Хельсинкского акта, когда СССР просто искусно втянули в проблематику прав человека и основных свобод в категориях западных либеральных трактовок, что не имело ни малейшего отношения ни к реальным правам, ни к реальным свободам человека, а использовалось исключительно в политических целях как западными, так и российскими политдемагогами для давления на Москву².

¹ Barlow M. Blue Covenant: the Global Water Crisis and Coming Battle for the Right to Water. N. Y.: New Press, 2008.

² Штоль В. В. Россия и Запад: несостоявшийся альянс, или Противостояние как неизбежность. С. 316–318.

Идеи Запада о том, как добраться до российских богатств, стары и лежат в основе взаимоотношений коллективного Запада и России на протяжении веков¹.

После Второй мировой войны агрессивные планы США были сформулированы А. Даллесом² и нашли отражение в Меморандуме 20/1 СНБ США от 18 августа 1948 г.³

В 80–90-е гг. XX в. казалось, что планы Запада по отношению к России наконец-то будут реализованы. Так, Б. Клинтон в октября 1995 г. на секретном совещании начальников штабов утверждал: «Используя промахи советской дипломатии, чрезвычайную самонадеянность Горбачева и его окружения, в том числе тех, кто откровенно занял проамериканскую позицию, мы добились того, что собирался сделать президент Трумэн с Советским Союзом посредством атомной бомбы, правда, с одним существующим отличием — мы получили сырьевой придаток, а не разрушенное атомом государство, которое было бы нелегко воссоздавать... За четыре года мы и наши союзники получили различного стратегического сырья на 15 млрд долларов, сотни тонн золота, драгоценных камней и т. д. Под несуществующие проекты нам переданы за ничтожно малые суммы свыше 200 тыс. тонн меди, почти 50 тыс. тонн алюминия, 2 тыс. тонн цезия, бериллия, стронция и т. д. ...Расшатав идеологические основы СССР, мы сумели бескровно вывести из войны за мировое господство государство, составляющее основную конкуренцию Америке...»⁴.

В следующее десятилетие Клинтон предполагал решить три задачи, а именно:

- «расчленение России на мелкие государства путем межрегиональных войн, подобных тем, что были организованы нами (США. — В. III.) в Югославии»;
- «окончательный развал военно-промышленного комплекса России и армии»;
- установление в оторвавшихся от России республиках режимов, нужных нам.

Да, мы позволили России быть державой, но империей будет только одна страна — США»⁵.

Не получилось.

¹ Штоль В. В. Россия и Запад: несостоявшийся альянс, или Противостояние как неизбежность. С. 325–331.

² Митрополит Иоанн. Одоление смуты. Слово к русскому народу. СПб.: Царское дело, 1995. С. 72–73.

³ Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945–1950 / eds Th. H. Etzold, J. L. Gaddis // Capsule Review Fall. 1978 Issue.

⁴ Millitera // URL: lib.ru/science/kapitanetz/08.gtml

⁵ Ibid.

И сегодня коллективному Западу важно понять и принять, что Россия никому не угрожает, но и не уступает своих позиций. Она не претендует на какую-то избранность, но она, как и каждая страна, самобытна и не собирается с этим расставаться. Стремление подстроить ее под кого-то, отдать кому-то что-то из ее национального (многонационального) достояния всегда будет встречать отпор и кончатся конфликтом.

Как показывает история, вот эта принципиальнейшая позиция России как-то плохо доходит до оппонентов и попытки «перестроить» ее по каким-то чуждым для нее трафаретам всегда оканчивались и будут оканчиваться провалом.

Исходя из всего исторического опыта цивилизационного противостояния Запада и России можно и нужно понять, что сотрудничество возможно и необходимо исключительно на равноправных условиях — это единственный разумный путь.

М. А. Гласер (Кукарцева)

Российский дискурс глобализации

Введение

Понятие глобализации, тысячекратно растиражированное средствами массовой информации, давно превратилось в трюизм. О феномене глобализации написаны горы литературы, он пронизывает все здание современного образования от школы до реальной науки.

Существует определенное множество ключевых признаков глобализации, рассмотренной как веберовский идеальный тип. К их числу относятся: *«Всеохватность и комплексность изменений (меняются все параметры социальных структур); Противопоставление универсального и локального; Гибридизация культуры, т. е. процесс конструирования (часто искусственного) культурных феноменов из прежде несовместимых составных частей; Признание гражданского общества единственной формой социальной упорядоченности глобального социума»*¹.

Не менее дискуссионны и этапы глобализации. Исследователи начинают их от древнего мира, где глобализационные процессы реализовывались в виде обменов; от XV–XVI вв. — появление мировой капиталистической рыночной экономики и начало западной колонизации; от XVII в. — нарушение политического, военного, экономиче-

¹ *Покровский Н.* В зеркале глобализации // Сумерки глобализации. Настольная книга антиглобалиста. М.: Ермак, 2004. С. 59.

ского, и цивилизационного равновесия, выразившегося в том, что если раньше «европейцы восхищались китайской и в определенной степени персидской и арабской цивилизациями, то теперь они стали считать их неполноценными»¹; от конца Второй мировой войны и «появления финансового капитализма, практически не знающего национальных границ, мадонализация систем общественного питания, голливудских фильмов, джинсов и поп-музыки»².

В результате глобализация превратилась в нормативно-теоретическую парадигму, так что вопрос о том, можно ли попытаться избежать ее или она не имеет альтернативы, стал лишним: ее избежать нельзя.

Как понимать ключевой результат глобализации?

С точки зрения одних исследователей, именно потому, что основной толчок глобализации был дан на Западе, с его акцентированием науки, рациональности, рыночной экономики, она ведет к высокой степени универсализации в организации экономики, науки и техники, некритическому заимствованию у Запада образа жизни. «Одно из самых больших разочарований нашей эпохи — глобализация не привела к интеллектуальному разнообразию, не породила плюрализма мнений. Напротив, мы видим, что весь мир начинает вести себя как централизованная система: общество кластеризуется, возникает деление на “наших” и “ваших”. Вместо провозглашенной свободы мнений создается ситуация, напоминающая жизнь в тоталитарном государстве: есть официальные мнения, которые ты должен разделять, иначе становишься изгоем. С точки зрения других, импульсы глобализации поступают отовсюду. Это означает, что, несмотря на то, что глобализация в значительной степени реализовывалась как вестернизация, она характеризуется значительным расхождением с западным мироощущением, западными практиками и явным сопротивлением западным влияниям. У. Бек рассуждал в этой связи о глобализации изнутри (*globalization from within*), что означает подверстывание и трансформацию политической культуры общества, его ценностей, семьи, структур повседневности, личностных ориентаций под некие универсальные

¹ Iggers G. G., Wang Q. E., Mukherjee S. A Global History of Modern Historiography. 2nd ed. London: Routledge, 2016; Osterhammel J., Peterson N. P. Globalization: A Short History / transl. by D. Geyer. NJ: Princeton University Press, 2005.

² Rirzer G. The McDonalidization of Society. Thousand Oakes, CA: Pine Forge, 2011.

³ Нассим Талеб: «Патология нашего времени – потеря контакта с реальностью» // URL: https://www.rbc.ru/interview/own_business/16/11/2017/5a0c361d9a7947003e4aff7c?from=center_2

эталоны, наиболее часто понимаемые сегодня как нормативные рациональные, либеральные ценности¹. Гидденс, теоретизируя общество риска, акцентировал глобализацию снаружи (*globalization from outside*), что означает соответствующую доминирующим мировым макротенденциям трансформацию поведения государств в большой политике и мировой экономике².

В общем смысле это означает, что глобализация есть особая диалектика универсального и локального, она замыкает человечество в единую систему, но опосредована местной культурой и, следовательно, провоцирует его дифференциацию и потенциальный распад этой системы. Успех глобализации заключается в способности примирить взаимоисключающие устремления части мирового сообщества к системной завершенности, где каждый элемент системы логически согласован друг с другом и с системой в целом, и устремления другой его части к возведенной в систему принципиальной внесистемности.

Достижение такого успеха – вызов, перед которым одновременно стоят и Запад, и не Запад, к которому стремится Россия. Очевидно, что она по-своему интерпретирует особенности глобалистской тенденции³.

Это ставит следующие *ключевые исследовательские вопросы*.

1. В какой мере Россия вписана в определенный смысл и логику происходящего в современном обществе или она действует нерационально, иррационально, загоняет себя в ловушку рациональности?
2. Насколько современная Россия готова к тому, чтобы принять участие в формировании новой мировой системы или, как минимум, нейтрализовать невыгодные для себя последствия ее возникновения?
3. В чем особенность России как *варианта* общего состояния мирового сообщества?

Важным методом анализа проблемы стала методология архивного исследования М. Фуко⁴. В ней автор выявляет и описывает то, что

¹ Beck U. World Risk Society. Cambridge: Polity Press, 1999.

² Giddens A. The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity, 1990.

³ В России существует ряд аналитических центров, исследующих эту проблему: Институт проблем глобализации; Институт глобализации и социальных движений (ИГСО); ИМЭМО РАН; Журнал «Россия в глобальной политике»; Совет по внешней и оборонной политике (СВОП), самый авторитетный российский аналитический центр по вопросам внешней политики, работу которого высоко ценит руководство страны. В апреле 2019 г. состоялась 27-я по счету ассамблея СВОПа, прошедшая под названием «Мировая революция или война. Чего ждать?» (Совет по внешней и оборонной политике обсудил возможность «мировой революции» // URL: <http://svop.ru/main/29039/>).

⁴ Foucault M. The Archaeology of Knowledge. London: Tavistock, 1972.

говорится в обществе. В историческом отношении это составляет определенную речь, в нашем случае — речь русских об отношении к Западу и глобализации. На основе выявления дискурсивных фактов такой речи, произведенной обществом, реконструирована российская дискурсивная практика Запада. Дискурс как модель языка и общения, которая формирует основу познания мира, понимается тогда как реализация социальной практики, а не представление модели отношений, убеждений и ценностей определенных социальных или институциональных групп. Сила дискурса означает, что определенные значения встроены в конкретный общественный контекст как «общепринятая мудрость». Это доминирующее знание одновременно маргинализует или исключает альтернативное понимание мира.

Идеи Фуко дополнены в статье методологией так называемого педагогического дискурса (Pedagogic Discourse) Б. Бернштейна, в частности, процедурами реконтекстуализации как процесса, в котором опосредованные дискурсы превращаются в виртуальные или воображаемые дискурсы¹.

В ряде случаев методология исследования подкреплена данными социологического анализа, проведенного ведущими российскими социологическими службами (ВЦИОМ, Левада-центр, Фонд общественного мнения), для того, чтобы понять, как Российское государство и граждане России формируют свое отношение к зарубежными странам в эпоху глобализации.

Работа представляет собой экспериментальное исследование, цель которого — выявление некоторых из тех российских идей и практик, которые мотивируют российские позитивные и негативные взгляды на феномен глобализации.

Дискурс российской идеи: от диалога с Западом к его отторжению

В России существует определенное число аналитических центров (Think Tanks), а также обширное сообщество российских интеллектуалов, которые вместе создают интеллектуальное пространство, в котором формируется континуум смыслов и значений, имеющий собственный путь, традиции и перспективы. В нем концентрируются самые важные мотивы и ноты нации, эпохи и страны. Обитатели

¹ *Bernstein B. The Social Construction of Pedagogic Discourse // Class, Codes and Control. Vol. IV. London: Routledge 1990. P. 165–219; Bernstein B. Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique. London: Francis & Taylor, 1996; Bernstein B. Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000.*

этого пространства признают определенных лиц в качестве своих учителей, на верности им основывают общую традицию, и каждый развивает в ее пределах свою собственную линию. Так формируется внутренний политический российский дискурс, вплетенный во внутреннюю российскую борьбу идей. Он основан на российских дискурсивных практиках как совокупности всех высказываний по поводу места России в глобальной мировой системе и мировой цивилизации, типичных для данного периода, данного социального, экономического, географического региона. Дискурсивные структуры формируют особые российские лингвистические термины (например «либерасты», «дерьмократы», при всей неоднозначности того, что на самом деле означают эти слова) и строгие рамки знаний для оценки неолиберализма. Дискурсивные структуры становятся одновременно источниками легитимности глобализации (дискурсы рынка, свободы, безопасности, устойчивости экономического развития, high tech¹) и источниками атак на нее (дискурсы русофобии, цветных революций, «их нравы») в попытках делегитимации современного глобального/неолиберального мира².

Естественно, что эти дискурсивные структуры использует и действующая власть. Все они объединены общим критическим, хотя и в разной степени выраженности, отношением к Западу, что стало одним из мучительных вопросов русской истории. Почему так происходит?

Во-первых, в силу разного понимания Западом/Европой и Россией путей построения универсальной цивилизации. Запад акцентировал научную и правовую рациональность как единственно возможную платформу совместного существования человечества. Будущее человечества, согласно убежденности Запада, есть распространение его самого, как наиболее успешного цивилизационного проекта, во все регионы мира, ведь пренебречь наукой и разумом не может позволить себе никто. Поэтому исключительно интеграция, универсализм есть единственная и неотвратимая судьба как самого Запада, завершающая ступень его развития, так и всего человечества. Начиная с XVIII в. — эпохи Петра I — и Екатерининского века русского Просвещения, Россия была очарована просветительским идеалом Европы. Как географически локализованный образ, Европа понималась российской интеллигенцией в качестве чаемого социокультурного

¹ Foucault and the Modern International: Silences and Legacies for the Study of World Politics / eds B. Phillippe, D. Bigo, F. Gros. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

² Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order / eds J. Bandy, J. Smith. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

идеала¹. Это был период открытости России Европе, жажды *диалога* с ней, в ходе которого должна была открыться истина для обеих сторон. Эту «родовую травму» русской мысли углубил знаменитый спор славянофилов (отстаивающих самобытность России) с западниками (акцентирующими ее отсталость от Запада) о том, что такое Россия — органическая часть Запада или что-то абсолютно отличное от него, проницаема ли она для интеллектуального дискурса Запада или нет. Этот спор показал, что Европа для России — то, к чему нужно стремиться, а достигнув, тут же переделать под себя. В ходе этого спора выяснилось, что Россия не объясняет мир в терминах исключительно веберовской концепции рациональности и в понятиях либерализма, причем, как правило, англосаксонского толка. Россия видит мировое пространство заполненным различными цивилизациями и убеждена, что все регионы мира цивилизованы по-своему. Россия понимает, при этом, что практически каждая страна ощущает себя в чем-то существенном не такой, как остальные. Себя Россия считает восточноевропейской православной, с точки зрения этнокультуры, и евразийской, с точки зрения геополитики, цивилизацией. Поэтому в массовом сознании россиян Европа антиномична — с ней хотят сотрудничать и в то же время называют врагом. Эти две установки существуют одновременно, чем манипулируют политики, обращаясь иногда к прозападному чувству, а иногда — к антизападному ради достижения собственных целей.

Во-вторых, в России существует принципиально иной, чем на Западе, взгляд на сущность человека, церкви и общества. У русских и у Запада — своя Европа, русский и немец, например, по-разному отвечают на вопрос, что значит быть европейцем: жить по любви (русский), жить по разуму (немец). Европа не сумела разрешить главную дилемму европейской цивилизации: что важнее — личная свобода (германское начало европейского мира) или порядок (романское начало европейского мира)? Как совместить их посредством одного лишь разума? В. Беньямин в своем эссе о насилии и праве сформулировал эту дилемму европейского мира как выбор между жизнью вообще (конкретных людей), и жизнью справедливой (политическое основание человека)². Обитателю европейского мира всегда приходится жертвовать или порядком (законом) или свободой (личной), метаться между мощью государства и револю-

¹ Межуев В. М. «Русская идея» и цивилизационные особенности Русского мира // Русский мир как цивилизационное пространство. М., 2011.

² Benjamin W. Critique de la Violence Œuvres. Translated by Maurice de Gandillac, Rainer Rochlitz, and Pierre Rusch. Paris: Gallimard 2000.



цией, не в силах найти выход из ловушки рациональности. Для обитателей русского мира одинаково чужды обе стороны европейского идеала личности, «дисциплинированной правом и устойчивым правопорядком, и личности, наделенной всеми правами и свободно пользующейся ими»¹. Обитатель русского мира может демонстрировать как пренебрежение правом, так и пренебрежение свободой и действовать иррационально. Для России характерно столкновение патриархальных ценностей, консервативных гендерных и сексуальных норм, православных религиозных позиций с либеральными западными, по умолчанию общечеловеческими и потому обладающими глобальной мощью. Однако воспринимаются они таковыми не потому, что они истинны, а потому, что возникли в наиболее экономически могущественных государствах. Между тем индивидуализм как равенство интересов всех вовлеченных агентов действия, идея независимой личности как субъекта права, западный активизм «прав человека», контракционизм, основанный на принципах утилитаризма и отвлеченного разума, чужды России. При этом для русских свобода — не меньшая ценность, чем для Запада, только трактуется она по-другому. В русской идее свобода не рациональна, не зависит от принуждающей власти, она жизненно-духовная — творческая свобода. Поэтому многие российские интеллектуалы полагают, что Россия не только является неотъемлемой частью европейской культуры, но и превосходит ее.

«Нравственные ценности обладают колоссальной силой воздействия на поведение людей, а недооценка и, тем более, игнорирование этого факта могут свидетельствовать лишь о незрелости тех политических сил, которые их проявляют»². В России носителем этих ценностей выступает народ — субстанция истории и государства, в современной истории России, по выражению В. Суркова, глубинный народ как основа «путинизма»³. Переход от диалога с Западом к его отторжению начался в России именно тогда, когда политический класс Запада интенсифицировал насильственную гражданскую трансформацию русского общества.

В-третьих, в России, впрочем, как и во многих других странах, в том числе и самого Запада, существует ситуация отсутствия ясных знаний: философия либерализма смешивается в умах части интеллектуалов и населения одновременно и с экономической либерализацией 1990-х гг., и с политической доктриной неолиберализма 2000-х гг.,

¹ Вехи. Из глубины. М., 1991. С. 12.

² Покровский Н. Указ. соч. С. 69.

³ Сурков В. Долгое государство Путина. О том, что здесь вообще происходит?

с непониманием того, что в нормативной политической философии либерализм уступил свои позиции неореспубликанизму¹. Три описанные причины критического отношения к Западу определили особенности российского дискурса глобализации.

Российский дискурс глобализации изнутри, или «Клеточная глобализация» (cellular globalization)

В условиях взаимозависимого и проницаемого мира мировые политические, экономические и иные процессы оказывают нарастающее влияние на внутреннее развитие каждой страны и любого общества. Множество проблем, связанных с глобализацией, большая часть социального гнева по поводу глобализации имеют внутренние коренные причины и могут быть решены только путем жестких компромиссов во внутренней политике. «Руководители должны руководить переменами, а не ждать, пока правительство навяжет их обществу»².

В. Гельман в своей книге «Из огня да в полымя: российская политика после СССР» разделил все российские политические интеллектуальные сообщества на три класса: «пессимист», «оптимист» и «реалист»³. «*Пессимисты*» «склонны рассматривать сложности российской политической системы как своего рода хроническое наследственное заболевание нашей страны», самоподдерживающуюся зависимость от пройденного пути (path-dependency), непреодолимые защитные реакции на массовом уровне, как проявление загадочной сложности российской цивилизации. «*Оптимисты*» «рассматривают авторитарные тенденции в российской политике как вариант посттравматического синдрома или как затянувшиеся “болезни роста”». «*Реалисты*» «изучают политические преобразования в России сквозь призму частных корыстных интересов разных групп интересов групп в политическом классе страны»⁴.

В результате эффекта глобализации население современной России стало новой, по сравнению с прошлым социальным (советским) опытом, общностью, которую можно попытаться смоделировать следующим образом:

¹ Глухов А. «В чем смысл либерализма сегодня?»: открытая лекция в Центре либеральной теории НИУ ВШЭ // URL: <https://mail2.hse.ru/owa/>

² Ghemawat P., Altman S. A. The State of Globalization in 2019, and What It Means for Strategists // URL: <https://hbr.org/2019/02/the-state-of-globalization-in-2019-and-what-it-means-for-strategists/>

³ Гельман В. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб., 2013. С. 31–33.

⁴ Там же.

1) *Продвинутый потребитель*, живущий от одного удовольствия к другому, строящий свой дом и растящий своих детей. Вряд ли эта базовая мотивация резко может быть замещена другой — «железнобойный воин, который говорит, что мы рождены не для удовольствий, не для путешествий, а для того, чтобы искать упоение в бою»¹.

Безусловно, сохраняются внутренние проблемы, главная из которых — бедность: 19 млн чел. живут за чертой бедности. В апреле 2019 г. Росстат представил итоги федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам. Согласно им доля малоимущего населения в общей численности населения немного снижается².

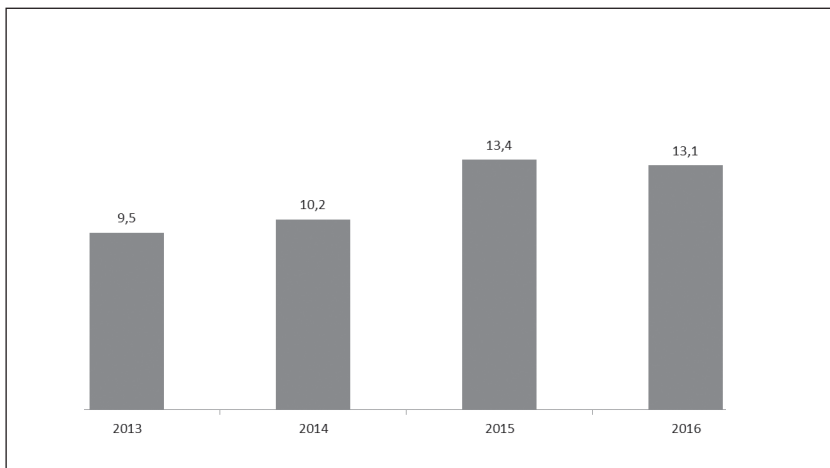


Рис. 7 Доля малоимущего населения в общей численности населения, %

Хотя у трети россиян в 2018 г. не хватало денег на новую обувь по сезону, по сравнению с 2016 г. возможность ежегодно покупать по две пары обуви каждому члену семьи появилась у 63,8% домохозяйств (50,3% — в 2016 г.). Число тех, кто «не может свести концы с концами», за последние два года уменьшилось с 17,4% до 14,6%³.

¹ Филиппов А. «Подлинная политика — это противостояние врагов»: интервью Александра Филиппова Газете.ру // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/03/05_a_6440965.shtml. 26 March/

² Росстат. Результаты федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/inspection/itog_inspect1.htm/

³ Там же.

«На преодоление бедности, так или иначе, направлена вся наша работа в социальной сфере» — подчеркнул премьер-министр Д. А. Медведев 17 апреля 2019 г. на заседании Государственной Думы Российской Федерации¹.

2) *Похититель Европы*, почти освобожденный от зачарованности Европой и почти начавший жить своим умом. «Почти» означает, что ментальная зависимость от Европы сохраняется, россиянин принимает базовый набор европейских либеральных идей, составляющих ключевой механизм современной политики, а именно — свободу мысли и действия, умение сочетать свою свободу со свободой других посредством общезначимых норм, стремление к лучшему, достойный образ жизни, плюрализм и общественную кооперацию². Но интерпретируют эти ценности по-своему. Население России воспринимает Европу как современный музей или выставку, в котором стоит побывать, стоит ценить, но не стоит в ней жить. Большинство населения России воспринимают себя россиянами, но не европейцами, хотя в среде научных работников, дипломатов и ученых к этому относятся с определенной долей иронии, и даже с горькой усмешкой. Среднестатистический россиянин как защитник традиционных ценностей есть важный амортизатор неприемлемого влияния Запада, такого, например, как квир-культура³.

Опрос «ФОМнибус» 13—14 января 2019 г. показал уже немного другие результаты⁴.

¹ Медведев рассказал депутатам, как дальше будет жить страна // URL: <https://news.mail.ru/politics/37006505/?frommail=1>

² Глухов А. «В чем смысл либерализма сегодня?»: открытая лекция в Центре либеральной теории НИУ ВШЕ // URL: mail2.hse.ru/owa/

³ Россия: друзья, враги, отношение в мире. О ценных партнерах России, близких нам народах и об имидже нашей страны в мире. Еженедельный опрос «ФОМнибус» 28—29 апреля 2018 г. // URL: <https://fom.ru/Mir/14025/> (дата обращения: 15.05.2019). Отдельный вопрос, который мы не будем сейчас обсуждать, поскольку он требует специального исследования насколько глобализирована российская элита (бизнес, политическая, культурная).

⁴ Опрос: почти 60% россиян считают Россию развитой и развитой страной // URL: <https://ria.ru/20190118/1549550765.html>

Опрос «ФОМнибус» был проведен 13—14 января 2019 г. в 104 населенных пунктах в 53 субъектах РФ, в исследовании участвовали 1500 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,6%. URL: <https://fom.ru/search#q=+%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81+13-14+%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8F+2019+%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%B5+%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D1%83%D1%82+%D0%B2+%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B9+%D0%B8+%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9+++D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5+&from=14-04-2018&to=14-04-2019/>

Таблица 1

Вопросы	2018	2019
Россию в мире уважают	74%	65%
Россию боятся на мировой арене	9%	81%
Относятся плохо	50%	52%
Отношение ухудшается	35%	40%
Отношение не меняется	24%	25%
Влияние в мире растет, возрастание военной мощи страны и укрепление экономики	71%	55%
Россия – свободная страна	58%	53%
Россию в мире считают свободной страной	58%	53%
Россию в мире считают богатой страной	64%	64%
Россия – развитая и передовая страна	63%	58%
Россия – отсталая и неразвитая страна	27%	32%
В мире Россию считают отсталой и неразвитой страной	26%	27%

В результате можно утверждать, что российское общество начиная примерно с 2011 г. «вошло в состояние равновесной и долговременной стабильности с необозначенными параметрами этой стабилизации. Осуществился своеобразный симбиоз активных глобалистических тенденций с традиционалистскими»¹. Экономическая, политическая и идеологическая система страны, ее руководители, для того чтобы страна выжила, вынуждены соответствовать этой новой модели среднестатистического россиянина и поддерживать обычные стандарты мотиваций, к которым он привык за последние 25 лет. Об этом же свидетельствуют и данные «Индекс доверия» Edelman Trust Barometer, среднее значение доверия рынка и населения к институтам правительства, бизнеса, СМИ и НПО². В 2019 г. Россия по отношению к общему числу населения страны заняла 29-е место из 49 стран с отсутствием доверия (36-е – в 2018 г.), 35-е (47-е – в 2018 г.) – среди среднего класса и образованной публики, и 27-е место по отношению к массовому обществу.

При этом среди стран, где произошли наибольшие изменения в климате доверия, Россия, согласно этому исследованию, набрала максимальное количество отрицательных баллов – 12³.

¹ Покровский Н. Указ. соч. С. 54–75.

² 2018 Edelman Trust Barometer. The Trust Index is an average of a market's trust in the institutions of government, business, media and NGOs. General population, 28-market global total. 4Average trust in institutions, general population, 2017 // URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf

³ 2019 Edelman Trust Barometer Global Report // URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-03/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_

Российский дискурс глобализации снаружи

Внешняя политика, как известно, есть продолжение внутренней. Поэтому, так же как и во внутренней политике, в России можно выявить три подхода к политике внешней: либеральный, реалистическо-государственный и националистический¹. Либералы (оптимисты) хотят превратить Россию в составную часть Запада; реалисты-государственники – во влиятельный центр полицентричного мира; националисты (пессимисты) – идеологи правого антиглобализма, они хотят союза с традиционными правыми в Европе². Три эти направления, возникшие в разное время истории современной России, сейчас сложились во вполне понятную конфигурацию: реалисты-государственники определяют параметры внешней политики России, они отчасти опираются на некоторые идеи националистов, либералы же практически маргинализированы. Почему произошло именно так?

Во-первых, во многом из-за курса на сдерживание России. В 1990-е гг. этот курс понимался как процесс вестернизации России. Важнейшей частью этого проекта было дальнейшее распространение западных либеральных норм политической и социальной жизни на нем. В мае 2003 г. ЕС на саммите в Санкт-Петербурге была выдвинута концепция четырех «общих пространств» между Россией и ЕС как стратегическими партнерами: экономического, свободы, безопасности и правосудия внешней безопасности, науки и культуры на основе общих ценностей и интересов. В мае 2005 г. на саммите Россия – ЕС были приняты «дорожные карты» четырех общих пространств, и президент В. В. Путин их высоко оценил. Однако Европейский союз активно расширял сферы своего влияния, проникая в традиционные сферы присутствия России, тем самым вызывая ее недовольство и настороженность. Россия рассматривалась западным/европейским политическим классом как политически несамостоятельный актер, проигравший в «холодной войне» и потому имеющий статус, подобный послевоенным Германии и Японии. В силу этого обстоятельства и самой идеи либерально трактуемой глобализации как последовательной утраты государствами национального суверенитета процесс вестер-

source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads/ (дата обращения: 15.05.2019).

¹ Зевелев И. Российская национальная идентичность и глобальный мир // Обшая тетрадь. 2014. № 1 (64) // URL: <http://otetrad.ru/article-565.html> (дата обращения: 15.10.2019).

² Worth, Owen. 2017. "Globalization and the 'Far-right' Turn in International Affairs". *Irish Studies in International Affairs* 28: 1928 // URL: <https://doi.org/10.3318/isia.2017.28.8>

низации России был остановлен. По убеждению России, суверенное равенство государств остается одним из основополагающих принципов международных отношений.

Дискуссия возобновилась в 2007 г. в связи с презентацией известного доклада Путина на конференции по международной безопасности в Мюнхене. Дальнейшие события — грузино-осетинский конфликт 2008 г. — значительно ухудшили отношения между ЕС и Россией.

Но даже в этот момент еще сохранялась надежда на успех. В июне 2008 г. в ходе своего визита в Берлин президент Д. А. Медведев отметил: «В результате окончания «холодной войны» возникли условия для налаживания подлинно равноправного сотрудничества между Россией, Европой и Северной Америкой, как тремя ветвями европейской цивилизации. Убежден, что “атлантизм” как единственный принцип исторически изжил себя. Теперь речь должна идти о единстве всего евроатлантического пространства — от Ванкувера до Владивостока»¹.

Речь шла о том, что Россия рассматривает себя как значимую часть христианской цивилизации. Однако Запад не сумел найти компромиссную позицию. Это усугубило давно формирующуюся антизападную и антиамериканскую позицию российских элит и российского населения. С начала 2000-х гг. «вместо того чтобы способствовать скорейшей интеграции России в мировое сообщество, американцы воспользовались временной слабостью основного конкурента для достижения своих локальных геополитических целей и не предприняли никаких попыток сгладить огромные экономические и репутационные издержки, понесенные Российской Федерацией в ходе реформ»². Американская внешняя политика стала вызовом национальным интересам России.

Поэтому уже в том же 2008 г. министр иностранных дел С. В. Лавров впервые употребил термин «большая российская цивилизация» — как отличная от западной. Он подчеркнул, что «конкуренция становится подлинно глобальной, приобретая цивилизационные измерения, то есть предметом конкуренции становятся в том числе ценностные ориентиры и модели развития»³.

Некоторое время в российском политическом дискурсе эти два подхода сосуществовали: к России как к одной из ветвей западной ци-

¹ *Медведев Д. А.* Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/320>

² *Понарин Э., Соколов Б.* Глобальная политика глазами российской элиты // Россия в глобальной политике. 2014. Т. 12. №. 5. С. 100–112.

³ *Лавров С. В.* Россия и мир в XXI веке // Россия в глобальной политике. 2008. № 4. URL: https://globalaffairs.ru/number/n_11159

визации или к России как отдельной цивилизации. Однако пропасть между Западом и Россией постепенно расширялась. Воссоединение Крыма с Россией в 2014 г. заставило Россию сделать выбор между конфликтом и капитуляцией. Как только выбор был сделан в пользу конфликта, дискуссия об интеграции России в Запад стала совершенно бессмысленной. Началось бесполезное противостояние Запада с Москвой в угоду США. Курс на сдерживание России от формы *вестернизации* перешел к форме ее *изоляции*. С чем Россия, безусловно, никогда не согласится.

Второй причиной реалистического подхода России к выстраиванию своей внешней политики в глобализированном мире стал упадок самой западной и либеральной глобальной гегемонии. Она десятилетиями опиралась на мягкую силу либерализма и жесткую силу военной мощи США. Оба эти аспекта были значительно ослаблены после окончания «холодной войны» и до такой степени, что все больше комментаторов говорят о кризисе Запада. Симптомы кризиса следующие:

1) угроза ценностям, которая может включать угрозу жизни человека, собственности, экономике, целостности государства и много других примеров;

2) элемент неопределенности, нехватка надежной информации и часто быстрые темпы событий делают невозможность спрогнозировать, что произойдет дальше, а это повышает воспринимаемый уровень риска и угрозы, с которой сталкиваются на Западе;

3) ограничение по времени: чем дольше длится кризисное событие, тем больше наносится ущерб, в то время как необходимо быстрое решение, чтобы обеспечить стремительный и эффективный процесс движения по пути к «нормальности»¹.

Важно также различать материальные (физические) элементы кризиса и нематериальные (психологические, в том числе восприятие и мнение). Это кризис Запада побудил незападные региональные и глобальные державы начать оспаривать предположения и предпосылки старого международного порядка после «холодной войны». Россия в этой ситуации выбрала логику многовекторной внешней политики, решение глобальных проблем на коллективной основе.

Третья причина реалистического подхода России к выстраиванию своей внешней политики в глобализированном мире заключается в том, что единство западного сообщества больше не является аксиомой, хотя вряд ли разрушение этого сообщества Запада и его институтов произойдет в среднесрочной перспективе.

¹ The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure / B. Arjen, P. Hart, E. Stern [et al.]. New York: Cambridge University Press, 2005.

Скорее всего, будет осуществлена перестройка отношений внутри этого сообщества.

Текущий глобальный контекст — вызов глобальной гегемонии США. В этих условиях США пошли особым путем, суть которого заключается в неприятии *общих* подходов к решению глобальных проблем и акцентировании только *собственных*. Этот акцент выражен в последовательном сломе существующей международно-правовой базы, стратегической стабильности, экстерриториальном применении своего законодательства. *Введен новый термин — «порядок, основанный на правилах», где правила понимаются как инновации США.* Например, изменение правил коррекции международных конвенций (ОЗХО), приватизация секретариата ММС и продавливание собственных решений через инициативы секретариата. В частности, концепция противодействия насильственному экстремизму: «пропаганда, участие, подготовка и оказание другой поддержки» любому «идеологически мотивированному» насилию. Борьба здесь означает демократизацию «любой ценой» и желательно в продиктованных США формах (вне зависимости от контекста и, как правило, слабой жизнеспособности таких искусственных моделей). А также контроль над биобезопасностью, захват дипмиссий в обход Венских конвенций и пр. Россия не приемлет интеграцию страны в глобальный мир, под которым понимаются международные институты, руководимые западными державами, в первую очередь США. Интеграция на условиях, приемлемых прежде всего для этих институтов, и лишь во вторую очередь — для самой России, неприемлема и невозможна.

Наконец, США приняли новую идеологию глобальной поляризации и раскола, представив Россию и Китай в последней Стратегии национальной безопасности и других значимых документах как своего рода единый авторитарный блок ревизионистских держав, приверженных подрыву существующего международного порядка и противодействию свободному миру. Это направлено на то, чтобы объединить союзников и партнеров под руководством США и победить в глобальной конфронтации¹.

Россия видит усталость мирового сообщества от колониальной логики США, шантажа, силового и экономического давления, что в самой России только укрепляет те самые настроения антиамериканизма, о которых говорилось выше. Россия понимает, что глобализация мировой политики принципиально меняет всю систему координат, в которой выстраивается внешнеполитическая деятельность значимых стран мира.

¹ Караганов С., Суслов Д. Новый мировой порядок, взгляд из России // Россия в глобальной политике. 2018. № 4 (10). URL: <http://doi.org/10.31278/2618-9844-2019-17-1-147-170>

Поэтому Россия участвует в альтернативных и конкурирующих институтах и инициативах, таких как G20, БРИКС, ШОС, «Один пояс — один путь» и Евразийском экономическом союзе, которые бросают вызов структурам, где доминируют США и Запад. Тем самым Россия, как глобальный игрок, выстраивает альтернативную западной платформу глобализации, основанную на многоплановом партнерстве, стратегическом взаимодействии (с Китаем, например), поясе добрососедства по периметру своих границ, на евразийском партнерстве, на балансе интересов. Совершенно неверно считать, что Россия хочет построить мировой порядок с центром в Москве. Россия, обладая геном глобальной ответственности не меньше, чем США, принимает сложный вызов, от которого зависит *успех* глобализации: примирить устремления части мирового сообщества к одномерности глобалистских концепций, системной завершенности и другой его части — к возведенной в систему принципиальной внесистемности. Избежать экзальтации специфичности и экзальтации глобализма без границ «как главных опасностей для позитивного, стабильного развития мировой политики»¹.

Четвертая причина реалистического подхода России к выстраиванию своей внешней политики в глобализованном мире — экономическая реальность. Основой гегемонии в мировом пространстве для любой страны является ее экономическая сила, которая приводит к доминирующему влиянию в мировой торговле и финансах. Какую внешнюю политику задают России ее экономические реалии?

К 2019 г. характеристики экономики России таковы.

1. Развивающаяся доля России в мировом ВВП: в 2017 г. рост был около 2%, в 2018-м — 1,9%, в 2019-м — 1,4–1,5%². При этом «рост ВВП в январе — феврале текущего года оценивается Минэкономразвития России на уровне 1,1% г/г, что в целом находится выше первоначальных ожиданий. Темп роста в целом по году по-прежнему оценивается на уровне в 1,3%, однако при сохранении текущих тенденций может быть повышен при пересмотре прогноза в августе. В 2020 году ожидается ускорение роста экономики до 2,0%, а начиная с 2021 года до уровня выше 3%»³.

2. *Адаптационная* инфляция до 3,4% в декабре 2018 г. В 2019 г.: «до 4,3% г/г в декабре после прохождения пикового зна-

¹ Лукин В. О мечтах и стратегиях // Россия в глобальной политике. 2016. № 1. URL: <https://globalaffairs.ru/number/O-mechtakh-i-strategiyakh-1792>

² Орешкин: рост экономики РФ в 2019 году может замедлиться до 1,4–1,5% // URL: <https://tass.ru/ekonomika/5371561>

³ Сценарные условия прогноза социально-экономического развития на 2019–2024 годы. Апрель 2019 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9935ff6e-7656-447f-beb1-865e1344c690/09042019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9935ff6e-7656-447f-beb1-865e1344c690>

чения 5,3% г/г в марте. В 2020 году ожидается снижение инфляции до 3,8% г/г, при этом в начале 2020 г. она приблизится к 3,5% г/г»¹. «Темпы роста промышленного производства предусматриваются в 2018–2024 годах на уровне 1,8–3,3%»².

3. *Огосударственная инфляция*. «Рост размера сектора государственного управления в России в 2000–2017 гг. опережал многие страны не только с развитой, но и с развивающейся экономикой. Государство удерживает свои ключевые позиции в таких конкурентных сферах, как нефтегазовый сектор, банковская деятельность, энергетика и транспорт, создавая ситуацию конфликта интересов с развитием других сфер экономики»³. При этом «каков точный размер вклада госкомпаний в экономику и как отличается уровень производительности в госсекторе от частных компаний — никто из экономистов не знает. Росстат эти данные не дает. Ранее ФАС оценивал долю госсектора в экономике в 70%»⁴.

4. *Сырьевая инфляция* зависит от цен на нефть и газ (66,1% экспорта товаров в январе — феврале 2019 г.)⁵; от курса доллара к евро (чем он сильнее, тем ниже мировые цены на сырье); от ключевого клиента — ЕС. Доля ЕС в общем обороте внешней торговли России в 2018 г. выросла в годовом выражении с 42,1% до 42,7%⁶. Но этот клиент по прежнему хотел бы минимизировать зависимость от РФ. «Вместе с тем фундаментальные факторы, определяющие курс рубля к иностранным валютам (состояние платежного баланса, показатели государственных финансов, экономическая динамика), остаются благоприятными»⁷.

¹ Сценарные условия прогноза социально-экономического развития на 2019–2024 годы. Апрель 2019 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9935ff6e-7656-447f-beb1-865e1344c690/09042019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9935ff6e-7656-447f-beb1-865e1344c690>

² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года // Министерство экономического развития Российской Федерации.

³ *Энтов Р. М., Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Чернова М. И., Мальгинов Г. Н.* Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора: научные доклады. М.: Дело, 2019. С. 26.

⁴ *Кравченко Е.* Бремя гиганта: рост госсектора затрудняет развитие российской экономики // URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/371331-bremya-giganta-rost-gossekтора-zatrudnyaet-razvitie-rossiyskoy-ekonomiki>

⁵ ФТС России: данные об экспорте-импорте Российской Федерации за январь — февраль 2019 года // Федеральная таможенная служба России. URL: federalnaya-tamozhennaya-sluzhba

⁶ Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам и группам стран 2018 // Федеральная таможенная служба России. URL: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=25865&Itemid=1977

⁷ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года // Министерство экономического развития Российской Федерации.

Зоны риска

Россия традиционно считается экономикой высокого риска. Большой рынок и прибыль с одной стороны, непредсказуемость – с другой. Крупнейший риск – санкции, но не финансовые, а запреты на поставки оборудования.

Финансовые проблемы связаны с несоответствием между инвестиционным климатом и инвестиционным имиджем страны. Хотя в 2019 г. «рейтинг России до инвестиционного уровня повысила вся большая тройка международных рейтинговых агентств, включая самое консервативное – Standard and Poor's»¹.

Так, в соответствии с Doing Business Всемирного банка, Россия в 2017 г. занимала 40-е место, потеряв четыре позиции в 2016 г. и показав худшие результаты не только в ряде развитых стран (Германия – 17-е), но и в отдельных развивающихся странах (Республика Корея – 5-е и т. д.), а также в некоторых странах с переходной экономикой (Казахстан – 35-е, + 16 баллов)². Однако уже в 2018 г. Россия заняла 35-е место, + 0, 81³. А в 2019 г. Россия оказалась на 31-м месте, + 0, 61⁴.

Уровень военных расходов также имеет важное значение. Расходы на оборону повышались с 2011 г. (2,3 трлн руб.) до 2016 г. (3,9 трлн руб.), а с 2017 г. начали снижаться, например, в 2018 г. – 46 млрд, 2,8% от ВВП, в 2019 г. оборонный бюджет России составил 46 млрд дол, при этом 50% – инвестиции в военно-промышленный комплекс и 50% – это содержание, денежное довольствие, социальные выплаты, боевая подготовка⁵. Таким образом, говорить о милитаризации экономики России неверно.

Волатильность экономики также характерна для России: то резко вниз, то вверх вслед за мировыми ценами на сырье, динамикой мега-расходов в России на национальные проекты, разработанные в 2019–

URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9e711dab-fec8-4623-a3b1-33060a39859d/prognoz2036.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9e711dab-fec8-4623-a3b1-33060a39859d>

¹ Новые санкции: у России есть план «Б» // URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3137151>

² World Bank's Doing Business 2017 // URL: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

³ World Bank's Doing Business 2018 // URL: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

⁴ World Bank's Doing Business 2019 // URL: http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

⁵ Исследование РБК: сколько Россия на самом деле тратит на своих граждан // URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/12/2016/584fd32e9a7947c251265ede>; Военные расходы России в 2018 году составят 2,8 трлн рублей. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/4811933>; Бюджет Минобороны в цифрах: замминистра обороны об инвестициях и расходах // URL: <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201903080451-ubm3.htm>

2024 г. по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост». Политическая оценка фактического российского экономического ландшафта угрожает экономической безопасности страны.

Возможности России

В отношениях с зарубежными странами необходимо придерживаться географической диверсификации. Важно поддерживать экономическое взаимодействие на двустороннем, региональном и международном уровнях. За последнее десятилетие Россия смогла доказать, что, будучи страной, основанной на ресурсах, она может влиять на экономические и политические процессы, преодолевая «ресурсное проклятие». Однако дальнейшее искусственное ограничение внешнеэкономического взаимодействия может привести к ослаблению российской экономики.

Чтобы преодолеть угрозы национальной экономической безопасности, полезно сохранить тенденцию импортозамещения, увеличив инвестиционную привлекательность экономики за счет ее прозрачности и улучшения общих условий управления ею. «Мы создаем экономику с опорой на собственные силы. Конечно, мы открыты для иностранных инвестиций, но коль так складывается ситуация, другого пути у нас нет. Будем создавать более благоприятные условия, будь то валютное регулирование, либерализуем серьезно, отменим устаревшие нормативные акты, создаем новые льготные режимы для самозанятых, и все это, конечно, видят и наши инвесторы»¹, — отметил министр финансов России А. Силуанов.

Оптимальное использование такого ресурсного потенциала, как размер территории, позволит оптимизировать логистику и инфраструктуру не только внутри страны, но и превратить Россию в крупнейший глобальный транспортный узел. Кроме того, «существует возможность состыковать Северный морской путь и китайский Морской шелковый путь и создать глобальный маршрут, связывающий северо-восточную, восточную и юго-восточную Азию с Европой»².

Еще одним важным ресурсом, представляющим интерес для российской экономики, является оборонно-промышленный комплекс с его передовыми высокими технологиями, которые могут быть преобразованы в производство различных современных электронных

¹ Новые санкции: у России есть план «Б» // URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3137151>

² Речь В. В. Путина на форуме «Один пояс один путь» в Пекине. 26–27 апреля 2019 г. // URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3142257>

устройств, которые будут коммерчески конкурентоспособны на мировом рынке.

Развитие человеческих ресурсов в настоящее время является основным направлением деятельности государства. Стоит задача укрепления «глобальной интеграции» России как ключевого компонента связи страны с остальным миром и ее способности оказывать влияние на других.

Однако очевидно, что России необходима структурная перестройка национальной экономики (сглаживание диспропорций, устранение неэффективного управления экономическими процессами, недобросовестной конкуренции между жителями страны и т. д.). Экономическое и политическое давление означает двойное воздействие на экономику, которого Россия никогда раньше не испытывала. Значительная трудность здесь заключается в непредсказуемой глубине и продолжительности рецессионных процессов. Стабильность российской экономики (как и любой другой экономики) может расти только в том случае, если ее развитие и внешнеэкономические связи основаны на максимально возможном количестве надежных партнеров. Сегодня Россия, вынужденная искать партнеров в Азии и на других континентах, добилась значительных успехов в этом направлении (например, деятельность группы БРИКС).

Заключение

В работе были поставлены следующие ключевые исследовательские вопросы:

1. В какой мере Россия вписана в определенный смысл и логику происходящего в современном обществе или она действует нерационально, иррационально, загоняет себя в ловушку рациональности?
2. Насколько современная Россия готова к тому, чтобы принять участие в формировании новой мировой системы или, как минимум, нейтрализовать невыгодные для себя последствия ее возникновения?
3. В чем особенность России как *варианта* общего состояния мирового сообщества?

Значения и смыслы мировой политики возникают постоянно, они стремительны и зачастую трудно обнаруживаемы. Изменения происходят одновременно и в разных направлениях, что делает мировую политическую систему нестабильной. Это говорит о том, что в мировой политике нужно мыслить разносторонне, следуя дискурсу отхода от логических ожиданий. Согласно этой идее о российском дискурсе глобализации можно сказать следующее.

Россия – *глобализированная* страна с сильной торговой и умеренной ментальной зависимостью от внешних (торговых, финансовых, политических, культурных) рынков. Россия полностью отдает себе отчет в том, что в *малых* войнах (с террористами, наркотиками, нелегальной миграцией, отмыванием денег, бедностью, болезнями, т. е. в борьбе с темной стороной глобализации) Запад – ее союзник, здесь она и Запад есть одно глобальное целое, действующее рационально, в одной логике. Не произвол и не случайность господствуют в этих связях, а разум и порядок, здесь нет никакой драмы и надрыва. Здесь Россия – объективно элемент глобальной системы.

Однако в архитектуре глобального управления и глобальной безопасности Россия – *полуизолированная* страна. Она член многих многосторонних международных структур (ММС), член ОБСЕ и Совета Европы. Россия старается формировать позитивную повестку в многосторонней работе по всем актуальным глобальным проблемам, в том числе по климату, целям развития тысячелетия, кибербезопасности. Это хорошо, но недостаточно для современного мира глобальной безопасности. Для этого нужно сохранять взаимодействие Россия – НАТО, принимая во внимание, что Россия – ядерная сверхдержава и крупнейшая территория в мире, а альянс – крупнейший в мире поставщик глобальной безопасности. Между тем США заморозили двусторонние военные связи с Россией из-за ситуации на Украине. Режим телеконференций поддерживается с осени 2015 г. исключительно для обсуждения мер по предотвращению инцидентов между военными двух стран в Сирии. Контакты по военной линии Совета Россия – НАТО альянсом практически сведены к нулю, они поддерживаются только на уровне дипломатов, а этого мало для профессионального решения ряда проблем глобальной безопасности. Например, не работает проект дистанционного обнаружения взрывчатых веществ и террористов-смертников STANDEX, начатый в 2009 г.¹

Нельзя сказать, что в НАТО этого не понимают, главнокомандующий сил НАТО в Европе, американский генерал К. Скапаротти, считающий Россию главной угрозой стабильности в Европе², подчеркивает, что «во время

¹ Department of State and USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism. Washington D.C., May 2016 // URL: <https://www.state.gov/documents/organization/257913.pdf>

² Командующий войсками НАТО в Европе встревожен ростом военной мощи России // URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D1%8E%D1%89%D0%B8%D0%B9-%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%BE-%D0%B2-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5-%D0%B2%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BC-%D0%B2%D0%BE%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9->

холодной войны мы понимали сигналы, подаваемые друг другу. Мы разговаривали. “Я не уверен, что мы понимаем их (русских) так же хорошо сегодня”. За все время на своем посту он лишь дважды встречался с начальником Генерального штаба ВС РФ Валерием Герасимовым, хотя время от времени разговаривал с ним по телефону... при этом общение является очень важной частью сдерживания»¹. НАТО все-таки иницирует встречи время от времени, но обсуждение там сводится к бесконечному повторению мантр об аннексии Крыма и т. д. НАТО выступает за диалог с Россией, но с позиции силы, что бесперспективно. «НАТО сама отказалась от позитивной повестки дня в отношениях с Россией. Ее не существует. И пока нет признаков того, что в НАТО знают, как выходить из этого тупика», – сказал заместитель главы МИД России А. Грушко в интервью «РИА Новости» 15 апреля 2019 г.² Россия оказалась в ситуации, где вынуждена добиваться партнерства через конфронтацию. Она предлагает заключить договор о евроатлантической безопасности, выработать конвенцию по борьбе с актами химического и биологического терроризма, совместно с Китаем – конвенцию по предотвращению размещения оружия в космосе. Потому что без России надежной адекватной архитектуры региональной, глобальной и международной безопасности быть не может. Запад должен найти возможности для нормализации общения и политического диалога с Москвой. Однако для этого нужно найти платформу для совмещения политической воли и юридического основания.

%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8/a-47787922

¹ Коммуникация НАТО с Россией стала хуже, чем во время холодной войны URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%BE-%D1%81-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B5%D0%B9-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B0-%D1%85%D1%83%D0%B6%D0%B5-%D1%87%D0%B5%D0%BC-%D0%B2%D0%BE-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8F-%D1%85%D0%BE%D0%BB%D0%BE-%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D1%8B/a-48324613> Телефонные разговоры начальника российского Генштаба В. Герасимова и верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе К. Скапаротти состоялись в сентябре 2018 г., январе и апреле 2019 г. Первый раз после 2014 г. В. Герасимов и председатель Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) Вооруженных сил США генерал Дж. Данфорд встретились в 2017 г. в Баку. 12 декабря 2018 г. там же встретились Скапаротти и Герасимов, они обменялись мнениями о ситуации в сфере европейской и глобальной безопасности и подтвердили заинтересованность в поддержании контактов. Заметим, что с 3 мая 2019 г. К. Скапаротти на посту главнокома НАТО в Европе сменил генерал Военно-воздушных сил США Т. Уолтерс.

² МИД РФ заявил о полном прекращении сотрудничества России и НАТО // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3945186?utm_source=hot&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter

Одновременно Россия — *глобализированная* страна, в мировом обществе она стремится сохранить и транслировать миру подлинность своей государственной и политической идентичности. Россия — страна-лидер, уверенная в своих колоссальных силах, и споры ведутся о том, как этими силами распорядиться, как умело использовать глобализацию: в условиях нарастающего потока идей и экономической либерализации не утратить, а нарастить свое величие. Не все получается, традиции неприятия внешнего диктата, выношенные в веках, порождают сомнения в плодотворности *гарантированного* порядка, тем более в условиях, когда мир меняется очень быстро. Москва, например, пока так и не сумела найти экономическую модель, которая принесла бы процветание ее собственным гражданам. Европа для России тоже не стала, по выражению Э. Гуссерля, «отоснившимся сном», хотя отказ от европоцентризма, провозглашение «Большой Евразии» и дали свои результаты. Антиглобалистские, «антизападные лозунги нужны здесь в основном для мобилизации электората и оправдания внутривнутриполитических ошибок»¹.

«У современной России много слабостей и уязвимых мест. Номинальный объем российской экономики ниже, чем у десятка других стран. По численности населения РФ занимает девятое место в мире. Научно-технический потенциал страны, еще недавно один из самых мощных в мире, заметно отстает от современных лидеров. Тем не менее Россия все еще способна мыслить и действовать глобально. Если накопившиеся в стране внутренние противоречия найдут конструктивное решение, РФ может уже со второй трети XXI века играть важную и позитивную роль в мире»². Сегодня в глобализированном мире Россия как актер мирового политического процесса видит свой *modus vivendi* в праве самой строить в нем свою линию судьбы, решать, какие именно ресурсы она будет для этого использовать. При этом она, как элемент системы, берет на себя полную ответственность за свои поступки, невзирая ни на какие обстоятельства.

Приложение

В общем рейтинге глобализированных государств за 2018 г. Россия находится на 54-м месте, добавив 3 пункта по сравнению с 2017 г.³

¹ Коростиков М. Желтый бог белого человека. Как Китай становится идеалом для ультраправых // URL: <https://carnegie.ru/commentary/78796>

² Тренин Д. Контурная карта Российской геополитики: возможная стратегия Москвы в Большой Евразии // URL: <https://carnegie.ru/2019/02/11/ru-pub-78328>

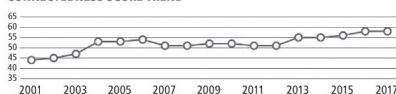
³ Altman S. A, Ghemawat P., Bastianndhl P. DHL Global Connectedness Index 2018. The State of Globalization in a Fragile World // URL: <https://www.logistics.dhl/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/glo-core-gci-2018-full-study.pdf>

RUSSIAN FEDERATION

KEY SCORES AND TRENDS

	Rank			Score		
	2017	2015	Change	2017	2015	Change
Overall	54/169	57/169	3	58/100	56/100	2
Depth	118/169	119/169	1	20/50	20/50	0
Breadth	25/169	29/169	4	37/50	36/50	1
Trade Pillar	54/169	57/169	3	59/100	58/100	1
Capital Pillar	51/78	60/78	9	49/100	47/100	2
Information Pillar	-	-	-	-	-	-
People Pillar	57/102	58/102	1	51/100	51/100	0

CONNECTEDNESS SCORE TREND



DEPTH (International flows relative to total activity)

	Rank		Level	
	Outward	Inward	Outward	Inward
Trade	142/169		—	
Merchandise Trade (% of GDP)	79/169	154/169	23%	16%
Services Trade (% of GDP)	129/169	136/169	4%	6%
Capital	71/92		—	
FDI Stock (% of GDP)	41/153	120/169	25%	29%
FDI Flows (% of GFCF)	29/158	110/169	10%	8%
Portfolio Equity Stock (% of Mkt Cap)	71/83	34/83	1%	26%
Portfolio Equity Flows (% of Mkt Cap)	75/86	83/87	0%	-1%
Information	57/168		—	
Internet Bandwidth (Bits per Second per Internet User)	75/169		c	
International Phone Calls (Minutes per Capita)	41/168		c	
Printed Publications Trade (USD per Capita)	54/159	108/159	\$3	\$2

People		68/119		—	
Migrants (% of Population)	73/168	61/169	7%	8%	
Tourists (Dep./Arr. per Capita)	50/87	-	0.2	-	
International Students (% of Tertiary Education Enrollment)	130/144	56/117	1%	4%	

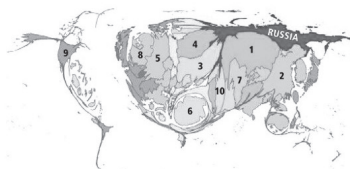
STRUCTURAL AND POLICY DRIVERS OF DEPTH OF CONNECTEDNESS

Structural Factors			General Policies/Environment			Globalization Policies		
	Rank	Level		Rank	Level		Rank	Level
GDP per Capita (+)	63/169	\$10,608	Operating Environment (+)	113/132	3.8	Enabling Trade Index (+)	110/132	3.8
Linguistic Commonality (+)	127/169	0%	Infrastructure (+)	47/32	4.5	Tariffs (Wtd. Mean Applied) (-)	83/162	3.6
Remoteness (-)	125/169	3.9	Press Freedom (+)	135/156	50	Capital Account Openness (+)	76/156	0.7
Population (-)	9/169	144m	Labor Freedom (+)	119/165	52	Visa-Free Travel Outward (+)	82/169	119
Landlocked (-)	—	No	Financial Freedom (+)	129/163	30	Visa-Free Travel Inward (+)	142/169	46

— Not Applicable · Data Not Available c Confidential Data (+) Positive Impact (-) Negative Impact

ROOTED MAP

RUSSIA'S GLOBAL CONNECTIONS



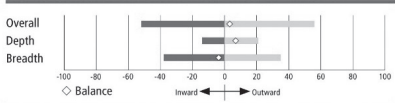
- Top 10 Countries Ranked by Their Shares of Russia's International Flows (Country Sizes on Map)**
1. Kazakhstan (12%)
 2. China (8%)
 3. Ukraine (7%)
 4. Belarus (5%)
 5. Germany (5%)
 6. Cyprus (5%)
 7. Uzbekistan (4%)
 8. Netherlands (4%)
 9. United States (3%)
 10. Azerbaijan (2%)



BREADTH (Distribution of international flows across countries)

	Rank		% Same Region	
	Outward	Inward	Outward	Inward
Trade	9/169		—	
Merchandise Trade	24/169	7/169	54%	47%
Capital	38/92		—	
FDI Stock	24/158	43/140	81%	75%
FDI Flows	29/74	37/105	69%	34%
Portfolio Equity Stock	42/77	—	68%	—
Information	—		—	
International Phone Calls	-		-	
Printed Publications Trade	89/162	26/162	10%	75%
People	66/136		—	
Migrants	108/168	88/150	58%	41%
Tourists Departures/Arrivals	-		-	
International Students	-		37/88	8%

INWARD VS. OUTWARD CONNECTEDNESS



За период с 2015 по 2017 г. среди крупнейших стран с развивающейся экономикой Индия, Бразилия и Россия демонстрировали относительно стабильные уровни взаимозависимости. С 2015 г. глобальная связность России немного увеличилась благодаря росту ключевых показателей развития как по глубине, так и по ширине, подняв рейтинг страны с 57-го до 54-го. Россия переместилась с 57-го на 54-е место.

А. О. Руднева

Международная экономическая безопасность России: внешние шоки и особенности государственного регулирования

Важнейшей дефиницией, определяющей состояние хозяйственного механизма в целом, выступает международная экономическая безопасность страны (МЭБ) как одна из детерминант международной безопасности.

Международная экономическая безопасность страны предполагает ее устойчивое экономическое развитие в контексте нивелирования внешних угроз (шоков). *Устойчивое экономическое развитие* оценивается в числе прочего исходя из динамики валового внутреннего продукта (ВВП), отражающего вклад в создание добавленной стоимости не только резидентов, но и нерезидентов.

Однако ни одна экономика не может развиваться поступательно непрерывно, лишь приращивая ВВП, и на определенном этапе возникает своеобразный сбой системного характера. Причины сбоя – угрозы МЭБ – носят экзогенный характер, а чувствительность к ним определяется спецификой и состоянием самого хозяйственного механизма, его ресурсообеспеченностью, а также поведением экономических агентов-резидентов (в том числе политической власти, чьи решения могут оказаться непродуманными и неэффективными).

Внешние шоки

Угрозы МЭБ связаны с вовлечением национальной экономики в систему мирохозяйственных связей, в том числе в процессы интеграции и глобализации.

Интеграция, как правило, рассматривается государством как инструмент минимизации транзакционных издержек. Страны принимают для себя решение об участии в интеграции с целью достижения синергетического эффекта в условиях повышения взаимообусловлен-

ности соседних экономик и их сращивания в единый хозяйственный комплекс. Активизируется взаимная миграция товаров, а в дальнейшем рабочей силы, капитала и услуг. Однако, как показывает опыт интеграционных взаимодействий, в том числе и на постсоветском пространстве, участники интеграции всегда сохраняют приоритет собственных интересов над интересами других участников. Своими действиями они в состоянии нанести ущерб экономике контрагента, что снижает эффективность сотрудничества и тормозит интеграцию. Кроме того, в рамках региональных интеграционных объединений часто наблюдается асимметрия экономического развития, имеющая неоднозначные последствия для их участников. С одной стороны, крупнейшие акторы – лидеры интеграции (в рамках Содружества Независимых Государств это Россия) имеют более широкий инструментарий воздействия (вплоть до оказания давления) на более слабые государства, с другой – слабые игроки обычно выступают своеобразным балластом, требующим особых преференциальных условий вовлечения в интеграцию, в том числе финансовой помощи (пример Греции в Европейском союзе). Участие в интеграции становится для них своеобразной лотереей – для кого-то это возможность качественного рывка за счет привлечения в первую очередь прямых иностранных инвестиций (ПИИ) (пример Мексики в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА)), а для кого-то – это ухудшение состояния экономики за счет сворачивания ряда производств и концентрации на тех направлениях, в которых заинтересованы более влиятельные участники интеграции. Например, страна может превратиться в донора определенных видов сырья или рабочей силы, хотя до вовлечения в региональное объединение имела более диверсифицированную хозяйственную структуру (пример Молдовы в рамках Евросоюза).

Глобализация хотя и сулит определенные выгоды участникам в виде форсирования мирохозяйственных взаимодействий, делает национальные экономики в значительной мере более незащищенными перед внешними угрозами. Это связано с тем, что глобализирующиеся страны вовлекаются в процесс внешнеэкономической, в том числе внешнеторговой либерализации, главный международный экономический институт которой – Всемирная торговая организация (ВТО). Этот процесс предполагает снижение и устранение взаимных барьеров, что, по сути, лишает хозяйственный механизм естественной защиты от экзогенных воздействий. Экономика становится более уязвимой, что позволяет внешним акторам вмешиваться в ее развитие, навязывать собственную модель вплоть до дестабилизации всех экономических процессов и потери суверенитета.

Все это служит причиной активизации протекционистских настроений: страны вынуждены защищать себя от внешних угроз, поскольку высокая открытость экономики подрывает ее устойчивое развитие. На пути товаров и услуг, рабочей силы и капитала встают множественные барьеры, начиная от таможенных пошлин и таможенных формальностей и заканчивая квотами, валютными ограничениями, прямыми запретами на экспорт/импорт и депортацией.

Более того, страны могут вступать в «торговые войны», когда протекционизм имеет наступательный (а не оборонительный) характер и направлен на создание нового формата внешнеэкономического диалога. Защитные меры в этом случае подрывают основы МЭБ контрагента. И инициировать их в состоянии не только страны-конкуренты в экономическом и политическом диалоге, но и страны-партнеры, которые могут прервать или приостановить торгово-экономическое сотрудничество с целью получения определенных экономических преференций и льгот. Яркий тому пример – что происходит с 2018 г. с Соединенными Штатами Америки и Китаем. Введение взаимных заградительных барьеров наносит ущерб обоим акторам и в целом, учитывая их значимость на мировой арене, задает тренды мирохозяйственного развития в части снижения в том числе темпов роста мировой торговли.

Однако, даже используя протекционистские барьеры, страна все равно вынуждена взаимодействовать с другими акторами. Если говорить о сфере внешней торговли (товарами и услугами), то важно отметить, что часть создаваемой резидентами ценности идет на экспорт. Нет каких-либо конкретных цифр по минимально и максимально допустимому объему экспорта, за пределами которых формируется зона риска для экономики. Речь, скорее, идет о возможности за счет доходов от экспорта приобретать необходимый объем импорта с одной стороны и пополнять доходную часть государственного бюджета в целях обеспечения его сбалансированности – с другой. Если экспорт страны резко сокращается (неважно, по какой причине: исключения из взаимодействия партнера или снижения экспортных цен), это неминуемо дестабилизирует экономику и приводит к ее спаду вплоть до кризисных состояний.

Кроме внешней торговли, страна нуждается в оттоке и притоке мигрантов и капитала – только свобода перемещения этих факторов в состоянии в должной мере обеспечивать постоянно меняющиеся потребности экономического развития. По этой причине любой стране, и Россия в этом смысле не исключение, нужно стремиться к такому формату отношений, когда взаимообусловленность с ключевыми партнерами достигает максимально возможного уровня и заложен фунда-

мент для долговременного взаимовыгодного сотрудничества, при этом разрыв диалога связан со значительным ущербом для сторон. Вместе с тем сохраняется возможность хотя бы частичной переориентации на других экономических партнеров, т. е. обеспечивается географическая диверсификация.

Помимо этого, государству важно не допустить ситуации, когда крупнейшие акторы совместными усилиями изолируют, пусть и временно, экономику страны, что, безусловно, подрывает ее международную экономическую безопасность и ставит под вопрос перспективы развития, поскольку страна нуждается в свободном перетоке через свои внешние границы и товаров, и услуг, и капитала, и рабочей силы сообразно собственным нуждам.

В современной российской практике речь идет о санкциях, которые были инициированы США после присоединения к России Крыма¹. В последующем санкционный формат был поддержан рядом стран, в том числе ЕС и Японией. Санкции имели адресный характер (был установлен перечень физических и юридических лиц, на которые они распространялись), были направлены на формирование условий для экономической изоляции России и привели к ответным контрсанкциям².

Негативное влияние подобных мер заключается в том, что в случае изоляции нарушается естественное движение экономических благ, страна вынужденно замыкается на собственных ресурсах, которые всегда характеризуются ограниченностью, а значит, развитие концентрируется на направлениях, связанных с использованием только принадлежащих экономике факторов. Стимулы для бизнеса в условиях неоптимальной конкурентной среды снижаются, экономика стремительно теряет свою международную конкурентоспособность. Если изоляция долговременна, то изменения носят необратимый характер вплоть до полной экономической деградации.

Факторы чувствительности к внешним шокам

Специфика хозяйственного механизма связана с его генезисом, в ходе которого формируются конкурентные преимущества, а также дефекты, повышающие реактивность экономики.

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18 марта 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160398/

² Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1199965/>

Рассматривая российскую экономику, следует говорить об определенных диспропорциях, возникших во многом под воздействием опять-таки внешних факторов. В частности, ее энергосырьевая ориентация сформировалась исходя из энергообеспеченности (экономике не просто недостаточно энергосырья, она может также его экспортировать) с одной стороны и высокого спроса, предъявляемого внешними акторами – другими экономиками, – с другой. Это само по себе создает угрозы для устойчивого экономического развития, которое по сути таковым не является. Действительно, общемировая сырьевая конъюнктура характеризуется изменчивостью, цены на энергосырье весьма волатильны, и неблагоприятные ценовые тренды выступают серьезным шоком для российской экономики, практически мгновенно ухудшая ее макроэкономические показатели, включая ВВП. Государству приходится в такие периоды прилагать максимальные усилия для нивелирования внешних шоков, в том числе за счет «финансовой подушки безопасности», пополняемой из нефтегазовых доходов.

Таким образом, энергоресурсная обеспеченность России, выступающая изначально как конкурентное преимущество, может не только не способствовать целям обеспечения международной экономической безопасности страны, но и подрывать ее основы, поскольку вся экономика становится зависимой от воли и поведения внешних участников – и потребителей энергосырья, и его производителей, и транзитеров. Только страна, которая в состоянии влиять на мирохозяйственные процессы, может снизить риски неустойчивости собственного развития.

Однако определенные рычаги у сырьевой экономики все же имеются. Многое зависит от доли на рынке: если России удалось стать для ряда крупнейших энергоимпортеров ключевым поставщиком, то это позволяет ей пусть и не диктовать свои условия, но рассчитывать на заключение выгодных долгосрочных контрактов, которые служат определенной гарантией стабильного спроса и уменьшения зависимости от колебаний мирового ценообразования.

В рамках современного энергодialogа сложно дать определенный ответ, кто – экспортер или импортер – в большей степени испытывает угрозы международной экономической безопасности. Корректнее было бы говорить о таком формате внешнеэкономического диалога, когда действие или бездействие любой из сторон имеет последствия не только для контрагента, но и для самой экономики. Данный подход позволяет по-иному взглянуть на позиции страны – экспортера энергосырья – не как пассивного участника экономических отношений, который испытывает на себе влияние множества внешних угроз, а как субъекта, который сам влияет на мирохозяйственные процессы.

В этом смысле у такой экономики, как российская, имеются дополнительные рычаги воздействия, а значит, снижения влияния экзогенных шоков – структура экономики. Она не так однозначна, и, несмотря на то, что имеет выраженные сырьевые диспропорции, у нее есть и высококонкурентные отрасли обрабатывающей промышленности. Речь, в частности, идет об оборонно-промышленном комплексе (ОПК). Сформировавшись еще во времена существования СССР, этот комплекс во многом отвечал вызовам обеспечения военно-политической безопасности в условиях «холодной войны».

Для создания конкурентоспособного ОПК потребовалась концентрация значительных ресурсов, в том числе трудовых и финансовых, на данном направлении, т. е. государство осознанно формировало развитые конкурентные преимущества комплекса для минимизации внешних угроз безопасности страны.

Распад СССР сопровождался кризисными явлениями такого масштаба, что ресурсов для поддержания конкурентного потенциала ОПК просто не хватало. Потребовались годы, чтобы экономика справилась и вышла на траекторию роста, обеспечиваемого во многом благоприятной ценовой конъюнктурой на мировом рынке энергосырья.

Укрепление позиций России на мировой арене, повышение ее авторитета как одного из ключевых участников глобальных экономических и политических процессов вновь обострили противостояние с крупнейшей развитой экономикой – США, что в очередной раз актуализировало необходимость и целесообразность развития ОПК.

Феномен российской модели экономики – в сочетании базисных и развитых конкурентных преимуществ. И первые и вторые связаны с обширной территорией, которую занимает Россия. Эта территория определяет природно-сырьевую обеспеченность и позиции России как одного из крупнейших энергопоставщиков, а также развитый ОПК, поскольку большая территория с богатыми запасами полезных ископаемых всегда привлекает других акторов, стремящихся к получению доступа к добыче вещества природы и к расширению собственных территориальных границ. Обеспечение целостности и государственного суверенитета диктует такие диспропорции в национальной экономике, когда несколько отраслей – в данном случае нефтяная, газовая промышленность и ОПК – оказываются в более привилегированном положении: государство оберегает их, предоставляя различные льготы и ограничивая, но не исключая иностранное участие. По этой причине одним из важнейших индикаторов международной экономической безопасности страны становится доля затрат на оборону (в процентах к ВВП). При этом невысокая доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции свидетельствует о сложившихся

диспропорциях хозяйственного механизма, когда экономика ориентирована не на формат «создавай новое и предлагай рынку», а на формат «добывай и продавай».

Текущее состояние национальной экономики связано с цикличностью ее экономического развития, когда на смену оживлению и подъему неминуемо приходят спад и кризис. Иногда хозяйственный механизм «перегревается», иногда уходит в долговременную депрессию и рецессию, особенно когда удерживается в этом состоянии усилиями внешних акторов. Задачи государства — смягчение негативных трендов, минимизация продолжительности кризисных явлений, быстрое восстановление экономики.

Ресурсобеспеченность также во многом предопределяет чувствительность к внешним шокам. Ключевое значение имеет избыточность какого-либо фактора, определяющая специфику участия страны в международном разделении труда.

В идеале экономика, хотя бы временно, должна сохранять способность самообеспечения по всем своим нуждам, начиная от продовольствия и заканчивая сырьем. В отношении этих категорий государство может устанавливать пороговые значения. Например, уровень самообеспечения в РФ «в отношении зерна составляет не менее 95%, сахара — не менее 90%; растительного масла — не менее 85%; мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) — не менее 85%, молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) — не менее 90%; картофеля — не менее 95%; овощей и бахчевых — не менее 90%; фруктов и ягод — не менее 70%; соли пищевой — не менее 85%; рыбы и рыбопродуктов — не менее 85%»¹.

Ресурсная недостаточность — это серьезный источник риска, который, однако, может выступать и стимулом для саморазвития.

Именно собственные, а не привлекаемые извне факторы создают изначальный экономический фундамент, предполагающий дальнейшую эволюцию в контексте формирования развитых конкурентных преимуществ.

Перечень и объем факторов производства, на которые опирается в своем генезисе отдельно взятая экономика, различны: в ряде случаев можно говорить об ограниченности природно-ресурсных факторов (недостаток тех или иных видов сельскохозяйственного или энергетического сырья), в других — о нехватке трудовых ресурсов (в целом или определенных профессий) или капитала.

¹ Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // ИПО «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/12172719/>

Категория недостаточности волатильна, поскольку любая экономика находится в динамике, и в каждый момент времени количество фактора, используемого ею, соотносится с потребностями, а они также меняются. Так, на этапе подъема хозяйственному механизму требуется большее количество ресурсов для развития. В состоянии депрессии, рецессии и кризиса нужды экономики сокращаются, что предопределяет и снижение спроса на факторы производства.

Находящиеся в доступе факторы следует рассматривать не только с позиции изменяемости спроса на них, но и с позиции исчерпаемости — бóльшая их часть ограничена в количественном выражении либо может рассматриваться как возобновляемый ресурс, но для этого требуется время.

Доступность рабочей силы как фактор устойчивого развития экономики.

Особенности государственного регулирования

Рабочая сила формируется в долгосрочной перспективе за счет необходимой и достаточной численности экономически активного населения. Это важнейший ресурс, обеспечивающий устойчивое экономическое развитие. Поэтому столь важно, чтобы он воспроизводился, что невозможно без государственного вмешательства. Кроме того, в экономике могут возникать дисбалансы, связанные с увеличением доли тех, кто не в состоянии приращивать ВВП, — это в первую очередь пенсионеры и инвалиды, что также требует регулирующих воздействий со стороны государства.

Задача государства — сформировать условия для роста численности рабочей силы исходя из потребностей национальной экономики и формирования оптимальной структуры трудовых ресурсов.

Действительно, неконтролируемый прирост населения может спровоцировать рост бедности и преступности, социальную напряженность и активизацию миграционных потоков, в том числе за пределы страны.

Оптимальность структуры предполагает строгое соответствие требованиям и нуждам национальной экономики. Так, в рамках российской сырьевой модели развития эти нужды связаны с повышенным спросом на специальности в сфере первичного сектора. А в ведущих развитых странах особую значимость приобретает высококвалифицированная рабочая сила в сфере обрабатывающей промышленности, третичном секторе экономики и т. д. И хотя любая экономика не статична, изменения ее структуры носят долговременный и постепенный характер, поэтому спрос на определенные профессии может сохраняться на протяжении многих лет и десятилетий до момента

серьезных трансформаций, определяющихся, как правило, экзогенными влияниями.

Процесс создания и поддержания в достаточном количестве и качестве данного фактора — рабочей силы — не что иное, как формирование развитых конкурентных преимуществ, поскольку речь идет о специалистах определенных профессий и квалификации, что требует от государства проведения четкой и продуманной демографической политики. Здесь речь идет не только о политике стимулирования рождаемости за счет различных социально-экономических поощрений, но и повышения качества жизни, поскольку именно качество жизни определяет продолжительность трудоспособной активности и эффективность труда, а значит, возможность приращивать ВВП.

При этом повышение качества жизни имеет следствием рост продолжительности жизни в целом. Государство вынуждено повышать пенсионный возраст и сокращать гендерную разницу выхода на пенсию с учетом того факта, что продолжительность жизни женщин, как правило, больше продолжительности жизни мужчин.

В противовес низкое качество жизни приводит к тому, что определенная, а иногда и значительная часть населения страны просто не доживает до пенсионного возраста, тем самым автоматически снимая вопрос о ее пенсионном обеспечении.

В то же время низкое качество жизни означает и высокую смертность, в первую очередь в детском возрасте (а это потенциальная рабочая сила), а также высокую заболеваемость, что снижает производительность труда.

Для оценки качества жизни используется ряд показателей, в частности: доля лиц с доходом ниже прожиточного уровня во всей численности населения (в процентах), уровень безработицы (в процентах к экономически активному населению страны), децильный коэффициент дифференциации доходов населения.

Качество жизни не может быть сформировано усилиями лишь самого государства, хотя его роль в этом процессе весьма велика. В частности, именно политика государства определяет доступность такой важнейшей составляющей, определяющей качество жизни, как доступность медицинских услуг. При этом существует прямая корреляция между уровнем налогового бремени, которое несет гражданин, и объемом общественных благ, которые предоставляет в рамках обязательного социального пакета государство.

В целом государство фактически «выращивает» рабочую силу, а также формирует ее профессиональную структуру, варьируя количество платных мест в рамках обучения на бакалавриате и в магистратуре. Делая те или иные профессии недоступными с точки зрения условий

поступления, государство может тем самым перенаправлять часть абитуриентов на те направления, где возник недостаток специалистов, неважно по какой причине — непрестижности, низкой заработной платы, редкости и пр. Но в большей степени профессиональную структуру рабочей силы определяет сам рынок, предъявляя спрос на те или иные профессии.

Кроме того, государство в состоянии влиять и на гендерную структуру рабочей силы. В условиях острых военно-политических потрясений, когда традиционно сокращается численность мужского населения, государство может, например, ограничивать социальные льготы в семьях, где рождается вторая и третья девочки, хотя данные меры носят откровенно дискриминационный характер.

В целом усилия государства скорее корректируют ситуацию: государство создает условия, которые могут способствовать, но лишь отчасти, достижению обозначенных выше целей. Однако только само население вправе решать, обеспечивать ли необходимый для хозяйственного механизма демографический прирост. А прирост предполагает, что число детей должно быть больше числа родителей, т. е. речь идет о многодетных семьях. Феномен же развитых экономик, где качество жизни достигает максимальных значений, состоит в снижении популярности института брака. На фоне феминизации общества приоритет отдается реализации карьерных амбиций, что приводит к депопуляции населения.

Решение проблемы избыточности/недостаточности рабочей силы возможно за счет эмиграции и иммиграции, хотя, как и к любой форме вовлечения в мирохозяйственные связи, к межстрановой миграции государству нужно относиться с осторожностью — слишком широк перечень угроз для устойчивого развития как при оттоке (потеря части трудоспособного населения, в том числе высококвалифицированной рабочей силы, снижение ВВП), так и при притоке (рост бедности, заболеваемости, социальной напряженности, преступности, увеличение доли теневой экономики, повышение квалификации иммигрантов в стране-реципиенте с последующим их возвращением на родину, перевод значительной части дохода иммигранта в страну — донор рабочей силы).

Доступность капитала как фактор устойчивого развития экономики. Финансовая безопасность страны. Особенности государственного регулирования

Помимо трудовых ресурсов, важное значение имеет доступность такого фактора, как *капитал* реального (основной и оборотный) и фи-

нансового. Субъектами экономики, которые им обладают, выступают домашние хозяйства, а также фирмы, банки и государство.

Движение капитала обусловлено привлекательностью отрасли/предприятия, в которые осуществляются капиталовложения. Если речь идет о прямых иностранных инвестициях, то их приток связан с импортом технологий, что особенно важно в условиях технологической отсталости по отдельным отраслям. Для оценки международной экономической безопасности страны в контексте привлечения капитала используется показатель «доля иностранных инвестиций в основной капитал» (в процентах к ВВП).

В условиях, когда перечень направлений инвестирования ограничен (государством или в силу финансовой непривлекательности), возникает ситуация инвестиционной асимметрии, когда ряду отраслей не хватает капиталовложений для дальнейшего функционирования, вплоть до банкротства. Это могут быть предприятия, называемые градообразующими, — в случае их закрытия значительная часть населения отдельно взятого города потеряет работу, что имеет множественные социально-экономические последствия. Также это могут быть отрасли, имеющие стратегически важное значение для экономики: сельское хозяйство, легкая промышленность и др.

Стратегическая важность отдельных отраслей связана с необходимостью самообеспечиваться необходимым населению минимумом экономических благ. В первую очередь это продукты питания, а также одежда, обувь, медикаменты, услуги связи, медицинские и образовательные услуги и пр. Минимально необходимый набор этих благ образует потребительскую корзину. Например, в России установлены нормы потребления (дифференцированно для трудоспособного населения, пенсионеров и детей) на следующие категории товаров: «хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупы, бобовые), картофель, овощи и бахчевые, фрукты свежие, сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар, мясопродукты, рыбопродукты, молоко и молокопродукты в пересчете на молоко, яйца, масло растительное, маргарин и другие жиры, прочие продукты (соль, чай, специи) (в кг)»¹. Кроме того, устанавливаются соотношения стоимости непродовольственных товаров и услуг со стоимостью продуктов питания (в процентах). Продовольственная корзина в России подлежит пересмотру не реже одного раза в пять лет.

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286544&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.443792345114842#03687740898697458>

Проблема отраслей, наполняющих своей продукцией потребительскую корзину, заключается в том, что отрасли, производящие эти товары и услуги, не в состоянии в большинстве случаев обеспечивать прибыльность, сопоставимую с теми отраслями, куда обычно стремится капитал, такими как, например, нефтяная и газовая промышленность.

Недоинвестирование порождает множественные проблемы для национального бизнеса, который может замещаться нерезидентами. В какой мере считать это угрозой, решает государство, поскольку ни одна экономика не в состоянии существовать и развиваться без иностранного участия.

Государство вынуждено следить за соблюдением баланса в инвестиционной активности. Отрасли, которые отвечают за производство потребительского минимума установленного перечня товаров и услуг, могут находиться в государственной собственности или софинансироваться государством. Часть предприятий, например сельскохозяйственных, может получать прямые и косвенные субсидии, т. е. удерживаться на плаву усилиями опять-таки государства. Задача — сохранение собственного производства.

В целом государство ограничивает иностранные инвестиции в те отрасли, где избыток присутствия нерезидентов создает угрозы МЭБ, и стимулирует иностранную инвестиционную активность там, где национальные инвесторы не в состоянии / не стремятся участвовать.

Риски присутствия нерезидентов связаны с возможностью навязывать собственные условия на рынке другой страны в части ценообразования и прочих экономических аспектов, что происходит, когда доля иностранного участия становится преобладающей. Это особенно чувствительно, если речь идет о банковской отрасли и сфере страхования — отраслях финансового сектора, без нормального функционирования которых экономике грозит коллапс.

Как мы видим, перечень отраслей, инвестирование в которые нуждается в государственном регулировании, довольно обширен: экономика должна сохранять в рабочем состоянии все три сектора — и первичный, и вторичный, и третичный, что не исключает внутренних диспропорций — гипертрофированности одного из секторов.

Санирование рынком отдельных национальных предприятий и даже отраслей приводит на рынок нерезидентов — спрос порождает предложение, а долговременное присутствие иностранных компаний на рынке снижает или вовсе лишает возможности восстановления национального конкурентного потенциала, когда разрыв в развитии между резидентами и нерезидентами становится непреодолимым.

Еще одной важной задачей для государства в инвестиционной сфере выступает привлечение капитальных ресурсов как резидентов, так и нерезидентов для решения, в частности, проблемы государственной задолженности.

Эта проблема связана с тем, что государство, как и любой другой актер, может быть недостаточно эффективно, и его действия также в состоянии выступать источником угроз международной экономической безопасности, в данном случае финансовой. Речь идет об условиях формирования внешнего и внутреннего государственного долга.

Государство, планируя свои доходы и расходы, опирается на опыт прошлых лет и рассчитывает на сохранение оптимального баланса между ними, когда дефицит либо сводится к нулю, либо минимален. Однако, как показывает практика, так происходит далеко не всегда: возникают и профициты, и дефициты. Ситуация может осложняться внешними заимствованиями, особенно в том случае, если взятые кредиты государство вернуть не в состоянии. Рост государственной задолженности может сопровождаться увеличением корпоративных долгов, в том числе тех из них, по которым гарантом выступает государство.

На фоне кризисных явлений в экономике (а разбалансированность бюджета — один из их маркеров) курс национальной валюты может быть подвержен дополнительным колебаниям, может расти инфляция, что также подрывает *финансовую безопасность*. В ее основе лежит стабильность национальной финансовой системы. Это предполагает, что любое финансовое бремя должно соотноситься с возможностями по его разрешению, национальная валюта — быть устойчивой, инфляция — не превышать допустимого уровня, а при осуществлении расчетных операций не должно возникать никаких препятствий.

Для решения проблемы собственной задолженности государство может использовать свои золотовалютные резервы или эмитировать ценные бумаги, размещаемые среди резидентов и нерезидентов, а также обращаться к помощи международных экономических организаций, в первую очередь Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Для решения проблемы реструктуризации задолженности используется механизм Парижского и Лондонского клубов.

Цели стабилизации курса национальной валюты могут служить валютные интервенции, а в случае ограничений по расчетным операциям могут использоваться не международные, а национальные платежные системы.

В качестве ключевых индикаторов финансовой безопасности страны выступают: внешний и внутренний долг (в процентах к ВВП), доля расходов бюджета на обслуживание государственного долга (в процентах от общего объема расходов бюджета); объем золотовалютных резервов (в процентах к ВВП), дефицит государственного бюджета (в процентах к ВВП), уровень инфляции (в процентах), долгосрочная процентная ставка по государственным облигациям (в процентах), пределы волатильности национальной валюты (в процентах к мировым валютам).

Очевидно, что действия и бездействие государства в финансовой и многих других областях способны нанести серьезный ущерб национальной экономике и даже стать источником риска. Это еще раз подтверждает тезис о том, что зачастую угрозы зависят от самой экономики и ее акторов, чье поведение в состоянии спровоцировать возникновение шоков. И речь далеко не всегда идет о государстве, это могут быть и предприниматели, которые также влияют на множество процессов в национальной экономике. Однако для сопоставимости с государством по силе эффекта нужно, чтобы это было абсолютно скоординированное, согласованное воздействие всех или большинства акторов бизнеса, что в большинстве экономик попросту невозможно — множественность участников внутреннего рынка лишает их возможности сговора и совместного регулирования рынка, что могло бы спровоцировать и рост цен, и валютные колебания и многие другие отрицательные последствия.

Говоря о капитале, нельзя не упомянуть и человеческий капитал. Он рассматривается как производная от трудовых ресурсов — той их части, которая своей интеллектуальной способностью приносит прибыль в контексте создания и реализации товаров и услуг, удовлетворяющих потребности населения на более высоком уровне.

Человеческий капитал — это основа инновационного развития хозяйственного механизма, и ведущие развитые экономики стали такими, делая упор именно на инновации.

Однако далеко не все страны в силу объективной невозможности или нежелания политического истеблишмента повторяют этот сценарий, поскольку для того, чтобы благополучие общества было основано на передовых технологиях, продуцируемых высококвалифицированными кадрами, необходимы целенаправленные, многолетние усилия и масштабные финансовые вливания, а также инновационная кооперация с передовыми акторами на мировой арене в формате образования совместных предприятий, консорциумов и других форм научно-технического сотрудничества. Если же экономика развивается преимущественно как экспортер нефти и газа,

то сырьевая ориентация сама по себе противоречит развитию по инновационному вектору, но не отменяет необходимости создания и внедрения, а также импорта передовых технологий в добывающую промышленность и ряд других отраслей, по которым у страны имеются сравнительные преимущества.

Природно-ресурсная обеспеченность как фактор устойчивого развития экономики. Энергетическая безопасность страны. Особенности государственного регулирования

Помимо рабочей силы и капитала, важно учитывать и природно-ресурсную обеспеченность страны — наличие «вещества природы». Речь идет в первую очередь о полезных ископаемых, которые широко используются национальной экономикой как в рамках самоэнергообеспечения и экспорта, так и в качестве сырья в производственном цикле целого ряда отраслей, среди которых особое место занимает нефтехимическая промышленность.

Рассматривая природно-ресурсную обеспеченность, следует обратить внимание на ее неравномерность — если одни страны, включая Российскую Федерацию, располагают широким перечнем природных богатств, то другие, в силу ряда причин, ограничены в доступе к веществу природы.

При этом большинство видов сырья (за исключением древесины) — ресурс не возобновляемый, что актуализирует вопрос его рационального использования.

Этот аспект — аспект рациональности — применим к любому фактору производства, поскольку и труд, и капитал (основной), и природно-ресурсную базу необходимо задействовать так, чтобы достигнуть оптимального баланса между экономическим результатом — в данном случае приростом ВВП — и последствиями этого прироста — выбытием используемых факторов. Это главное условие устойчивого развития. Под выбытием, если мы говорим о трудовых ресурсах, подразумевается сокращение численности экономически активного населения; если говорим о зданиях, сооружениях и прочих основных фондах, то речь идет об их физическом и моральном износе; если говорим о сырье, имеется в виду ограниченность его запасов — обязательно наступит момент, когда месторождения окажутся полностью истощены, хотя в отношении отдельных видов полезных ископаемых счет ведется на десятилетия и даже столетия.

Безусловно, наука и технологии способствуют разведке новых месторождений и позволяют разрабатывать даже те из них, которые ранее не рассматривались как возможные и перспективные. Но ре-

сурс любого из них конечен. Более того, рост национального (в силу поступательного развития экономики или численности населения), регионального и мирового спроса (положительные тренды в ведущих экономиках мирового хозяйства) может в более короткие сроки истощить ресурсный потенциал страны, что создает угрозы экономической безопасности в контексте сырьевой недообеспеченности.

Это еще одна область, которая предполагает вмешательство государства, поскольку без его регулирующего механизма мировой рынок может спровоцировать серьезные дисбалансы. В частности, более благоприятная общемировая конъюнктура может спровоцировать повышение уровня добычи отдельных видов полезных ископаемых, например нефти и газа и их форсированный экспорт даже в условиях, когда внутренний спрос не обеспечен в должной мере. Речь идет о важнейшей составляющей экономической безопасности — *энергетической безопасности*. Государству приходится создавать барьеры для собственного бизнеса, ограничивая энергопоставки за рубеж прямыми и косвенными мерами.

Особое значение проблемы энергопотребления и экспорта минеральных ресурсов приобретают в случае, когда вся сбалансированность государственного бюджета зависит от нефтегазовых доходов. Для таких экономик характерно разделение всех доходов, поступающих в бюджет, на нефтегазовые и ненефтегазовые, что означает фактически опору в развитии на сырьевое превосходство и базисные конкурентные преимущества, которые по определению не могут быть устойчивыми ввиду ограниченности и значительных ценовых колебаний на сырье.

В этом смысле энергетическая безопасность оказывается тесно связанной с финансовой безопасностью в части бюджетной составляющей и стабильности курса национальной валюты. Эта взаимосвязь определяется влиянием внешних факторов, которые приносят экономические дивиденды в виде прибыли для предприятий, налогов, пошлин и сборов для государства в условиях высоких мировых цен, а при их падении — создают угрозы для международной экономической безопасности страны, связанные с сокращением доходов бюджета и с ослаблением национальной валюты. Сокращение доходов провоцирует сворачивание ряда социальных программ, что ухудшает качество жизни и создает сложности в реализации ключевых направлений демографической политики, о которой речь шла ранее. Девальвация национальной валюты также снижает качество жизни за счет импорта инфляции и подрывает основы предпринимательской активности, особенно в условиях высокой зависимости от зарубежных комплексуемых, сырья и технологий.

Заключение

Национальная экономика остается источником рисков для собственного развития ввиду сохраняющихся несовершенств. Государству необходимо понимать, что национальный хозяйственный механизм неслучайно получил свои дефекты, которые формировались в ходе его многолетнего генезиса. С учетом специфики механизма, его текущего состояния и ресурсообеспеченности следует формировать условия для устойчивого развития, в том числе корректируя его в нужном направлении. Это направление у каждой экономики свое по той причине, что воспроизведение опыта другой страны в конкретных реалиях неэффективно и, более того, рискованно: то, что возможно использовать в рамках смешанной экономики, невозможно к реализации в условиях плановой, и наоборот.

Говоря о ресурсообеспеченности, стоит отметить, что экономике всегда приходится функционировать, имея ограниченный доступ к необходимым экономическим благам. По этой причине на внутреннем рынке присутствуют нерезиденты, готовые предложить как недостающие труд, капитал и сырье, так и те товары и услуги, по производству которых у страны отсутствуют сравнительные преимущества. Свободу трансграничного перемещения иностранных акторов, принадлежащих им факторов производства, а также товаров и услуг обеспечивают процессы глобализации и интеграции.

Если доля присутствия нерезидентов не становится преобладающей и подрывающей основы МЭБ страны, то эта ситуация допустима и, более того, желательна — экономика никогда не сможет быть эффективной по всем направлениям. Там, где производство основывается на недостаточных/дорогих факторах, целесообразно (в определенной части) переориентироваться на импортные поставки. По аналогии, в отраслях, которые в силу ряда обстоятельств оказались непривлекательными для национальной рабочей силы, следует использовать труд работников-нерезидентов. И, наконец, говоря о капиталовложениях, стоит привлекать финансовые ресурсы иностранных инвесторов туда, где наблюдается недостаточная инвестиционная активность. Особую важность имеют прямые иностранные инвестиции, которые сопровождаются импортом технологий. По этой причине государство заинтересовано в привлечении ПИИ, но опять-таки с пониманием рисков, с ними связанных, в частности, рисков доминирования.

Ни в одной из сфер хозяйственной деятельности, где решения принимаются нерезидентами, недопустима потеря контроля — ни в производственной, ни в сбытовой, ни в финансовой, ни в любой другой.

Цель государства – контроль над действиями иностранных акторов и, в случае возникновения угроз, их устранение. Для этого у государства есть весь необходимый инструментарий, вплоть до самых жестких методов, включая квоты и запреты.

Эти и аналогичные им меры применяются и в случае, когда источником угроз МЭБ выступают физические и юридические лица-нерезиденты, и в случае, когда источником угроз МЭБ становятся их правительства, которые могут образовывать коалиции (например, в ситуации сговора в целях изоляции страны).

Международная экономическая безопасность в конечном итоге сводится не к простому приращению ВВП в условиях влияния внешних шоков, что упрощает понимание дефиниции, а к способности экономики, пусть даже с помощью государства, контролировать экономические, в том числе внешнеэкономические процессы и при необходимости вмешиваться в них. Страна должна принимать собственные решения и никогда не превращаться из экономического субъекта в экономический объект. Внешние угрозы при этом способны во многом дестабилизировать хозяйственный механизм, столь несовершенный из-за структурных дефектов и ресурсной недообеспеченности, и выступают перманентным фактором, который нуждается в государственном регулировании. Порождая определенные экономические риски, государство в значительной мере нивелирует последствия преобладающей части экзогенных шоков, и именно от эффективности его решений во многом зависит, сможет ли экономика развиваться и развиваться поступательно.

*И. К. Харичкин,
П. В. Самаров*

Российское миротворчество в СНГ – элемент системы обеспечения глобальной международной безопасности

Исключительный статус в мире Российской Федерации как одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН в определяющей степени формирует содержание ее современного внешнеполитического курса на постсоветском пространстве и в первую очередь в территориальных рамках СНГ.

Само Содружество, вследствие объективных исторических, социальных, экономических, культурно-духовных, межконфессиональных, межнациональных и других важнейших общественных отношений, является зоной первоочередных государственных приоритетов Рос-

сии¹, причем ее результативная миротворческая деятельность в СНГ остается мощной геополитической преградой для укоренения и разрастания на территории уже нашей страны агрессивного националистического сепаратизма.

Отечественные политологи соотносят понятие «постсоветское пространство» с этапом исторического развития и совместного пребывания в составе СССР бывших его республик².

По нашему мнению, современные реалии на территории ближнего зарубежья определяют вывод за рамки указанного определения всех прибалтийских стран, Украины и Грузии, стратегический внешнеполитический курс которых противоречит современным интеграционным тенденциям в государствах Содружества.

Поскольку ближнее зарубежье выступает ключевым «ретранслятором» внешнеполитической стратегии России в отношении таких мировых акторов, как ОБСЕ, ЕС, США, КНР и НАТО³, активно пытающихся расширить в СНГ свое геополитическое влияние, то именно российское миротворчество в рамках Содружества, по нашему мнению, следует рассматривать *в качестве важнейшего элемента системы обеспечения глобальной международной безопасности.*

Под термином «глобальная международная безопасность» будем понимать обеспечение всеобщей, надежной, равной и неделимой безопасности *для всех без исключения государств — членов ООН*, миропорядка и стратегической стабильности в условиях существования полицентричного мира⁴.

Заметим, что успешная реализация национальных интересов РФ в СНГ во многом определяет уровень, содержание и параметры межгосударственного сотрудничества России, статус, вес и прочность ее внешнеполитических позиций и связей в современном мире⁵. При этом важнейшей целью такой имплементации остается незыблемый приоритет Российского государства — защита прав

¹ Концепция внешней политики РФ (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г.) (п. 49) // РГ. 2016. 1 дек.

² Никитин А. И. Конфликты, терроризм, миротворчество. М.: Навона, 2009. С. 197.

³ Большаков А. Г., Зазнаев О. И. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ // Вестник экономики, права и социологии Казанского (Приволжского) федерального университета. 2011. № 3. С. 108–109.

⁴ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 28, 30) // РГ. 2015. 31 дек.; Концепция внешней политики РФ (п. 3 (д), 7).

⁵ Ковальчук А. Т. Эволюция российских концепций многостороннего взаимодействия и интеграционных процессов на постсоветском пространстве: дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 16.

этнического русского и русскоязычного населения на всем постсоветском пространстве¹.

Именно поэтому современное миротворчество России на периферии СНГ правомочно оценивать в первую очередь с позиций ее деятельности по предотвращению геноцида мирного населения, благодаря чему после распада СССР были «спасены многие сотни тысяч человек», которые в противном случае пополнили бы печальную статистику ООН в отношении невинных жертв этнических конфликтов в мире².

Анализ тенденций развития современной международной и региональной обстановки³, содержания важнейших отечественных политических доктринальных документов⁴ свидетельствует о вычленении в качестве ключевых направлений внешней политики России стратегического сотрудничества со странами СНГ⁵, укрепления совместных интеграционных структур в условиях сохранения на территории Содружества серьезного конфликтного потенциала. Последнее актуализирует потребность в адекватном учете в современной политической доктрине нашего государства института его национально-государственного миротворчества (в качестве механизма именно невоенного реагирования РФ)⁶ как важного условия для обеспечения национальной безопасности России и глобальной стабильности в мире при реализации результативных национально-государственных миротворческих операций (МТО) РФ, отвечающих ее национальным интересам⁷.

Помимо юридического закрепления политико-правового базиса обеспечения национальной безопасности и миротворческой деятель-

¹ Концепция внешней политики РФ (п. 3 (з)).

² *Ерицын И. Н.* Миротворческая деятельность Российской Федерации на территориях непризнанных государств постсоветского пространства как гарант ее национальной безопасности // *Известия Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение.* 2016. Т. 15. С. 49.

³ *Афанасев С. В.* Военно-стратегические реалии международной обстановки: вызовы и угрозы безопасности России // *Зарубежное военное обозрение.* 2019. № 1. С. 3–10.

⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешне-политического курса Российской Федерации» // *РГ.* 2012. 9 мая; Военная доктрина Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // *РГ.* 2014. 30 дек.; Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Концепция внешней политики РФ и др.

⁵ *Любимов А. П., Михайленко А. Н.* Правовые основы функционирования Содружества Независимых Государств. М., 2005.

⁶ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 41).

⁷ *Шамаров П. В.* Актуальные политико-правовые аспекты политики России в сфере миротворчества // *Представительная власть – XXI век.* 2019. № 4. С. 9–13.

ности России в отечественных ключевых нормативных правовых актах, указанные подходы закреплены и в ряде важнейших документов СНГ, формирующих политико-правовые основы коллективного миротворчества на территории Содружества. К ним в первую очередь относятся Соглашение о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ) в СНГ (1992 г.)¹, а также сам Устав СНГ (Минск, 22 января 1993 г.). Подчеркнем, что приоритетные цели последнего документа однозначно увязываются с предотвращением и мирным разрешением межгосударственных споров и конфликтов, поддержанием внутренней безопасности в Содружестве, проведением его участниками в случае необходимости на территории СНГ коллективных МТО².

Полагаем, что к подобным документам также следует отнести Договор о коллективной безопасности (ДКБ, Ташкент, 15 мая 1992 г.) и Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ (Душанбе, 2007 г.), закрепившие ряд ключевых понятий уже в сфере миротворческой деятельности самого ОДКБ.

Высокая динамичность международной обстановки, ее все более комплексный и неустойчивый характер потребовали адаптации к этим условиям данных политико-правовых актов. Это было реализовано в декабре 2010 г. в Протоколах о внесении изменений в ДКБ (15 мая 1992 г.) и о внесении изменений в Устав ОДКБ (7 ноября 2002 г.).

Указанные политико-правовые акты изменили коллективные обязательства стран-участниц в случае агрессии или другого вооруженного нападения, ставящего под угрозу безопасность, стабильность, территориальную целостность и государственный суверенитет любого участника Организации, порядок использования сил и средств системы коллективной безопасности за территориальными пределами ОДКБ в интересах поддержания именно международной безопасности³.

Все это можно оценивать в качестве политико-правовых новелл, которые, по нашей оценке, в значительной степени укрепили региональную и глобальную безопасность и имеют общей целью действенное упрочение основ существующего миропорядка, обеспечение международной и региональной стабильности.

Одновременно важное политическое значение сохраняет Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории СНГ

¹ Загорский А. В. Миротворчество и международное управление региональной безопасностью. М.: Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 2015. С. 64.

² Устав СНГ от 22 января 1993 г. Ст. 2, 11–12, 16–18 // URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> <http://cis.minsk.by/page.php?id=180>

³ Договору о коллективной безопасности 20 лет (1992–2012 гг.) // URL: <http://www.odkb-csto.org/media/buklet.pdf>

(19 января 1996 г.)¹. Этот документ интегрировал в своем содержании общепринятые в международном сообществе и странах Содружества подходы и меры по мирному разрешению межгосударственных споров, урегулированию вооруженных конфликтов и кризисов, постконфликтному миростроительству, сотрудничеству с ООН, другими ключевыми миротворческими акторами.

Особо подчеркнем, что Концепция закрепила положение о внешнеполитической оценке членами СНГ своей совместной деятельности в рамках поддержания региональной стабильности, предотвращения и урегулирования конфликтов, проведения коллективных МТО *в качестве важнейшей государственной задачи*. Указанное безусловно служит целям укрепления международного мира, обеспечения всеобщей и неделимой безопасности и стабильности на глобальном и региональном уровнях.

Вместе с тем анализ текста этого документа свидетельствует о ряде неточностей, упущений и противоречий в его положениях и нормах. Прежде всего, это относится к мандату МТО, статусу и содержанию политической деятельности спецпредставителя СНГ в рамках института его «добрых услуг и посредничества», терминологическим двусмысленностям и ошибкам, вступающим в противоречие с подобными дефинициями ООН, правовому статусу российских миротворцев, их материально-техническому обеспечению и др.²

В органической связи с Концепцией находится и Положение о Коллективных силах по поддержанию мира (19 января 1996 г.)³, которое регламентирует военную составляющую названных миротворческих формирований, их статус, порядок комплектования, подготовки, прохождения службы, применения оружия и пр.

В то же время приходится констатировать, что вследствие отсутствия у МТО в СНГ мандатов СБ ООН, личный состав КСПМ не пользуется статусом, привилегиями, иммунитетом и возможностями, которыми наделяются международные миротворцы Объединенных Наций⁴. По нашей оценке, в немалой степени это обусловлено под-

¹ Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств – участников СНГ (Москва, 19 января 1996 г.) // URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=4722

² *Шамаров П. В.* Миротворчество России на постсоветском пространстве: политико-правовой анализ // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 8 (134).

³ Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 19 января 1996 г. // URL: <http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=pages&action=view&id=74>

⁴ *Шамаров П. В.* Проблемы совершенствования материально-технического, финансового и другого обеспечения международного миротворчества России // Военно-юридический журнал. 2019. № 3. С. 25–30.

писанием данного документа только восемью членами СНГ (Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) и отказом других его четырех участников (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Украина) присоединиться к этому Положению.

Последнее спровоцировало в международном сообществе так называемую политико-правовую неоднозначность в отношении признания международной легитимности МТО СНГ. Это стало возможным вследствие распространения среди членов ООН точки зрения, что восьми государственных акторов может быть недостаточно для наделения Содружества всей полнотой статуса региональной организации, досконально, адекватно и всесторонне отражающей интересы (особенно в ходе собственных МТО СНГ) всех государств региона.

Такая ситуация не способствовала раскрытию миротворческого потенциала Содружества, квинтэссенцией чего стала организационная недееспособность СНГ сформировать единые и централизованные многонациональные миротворческие силы. Последнее постулировало перенос «миротворческой нагрузки» на ОДКБ, ключевым структурным элементом которого была и остается Российская Федерация.

Важно отметить, что российская национально-государственная миротворческая деятельность в территориальных рамках постсоветского пространства идентифицируется отечественным научно-экспертным сообществом как «специфичное или особое миротворчество», характеризующееся рядом индивидуальных признаков. Его главными отличительными чертами считаются: «меньшая (по сравнению с ООН) легитимизирующая сила»¹ (миротворчество РФ в СНГ не имеет надлежащего наднационального мандата – ООН или другой уполномоченной организации), недостаточно «качественные результаты»² (вследствие одновременного урегулирования на территории бывшего СССР пяти различных конфликтов)³, отход России от ряда базовых принципов международного миротворчества ООН⁴.

В целом соглашаясь с приведенными характеристиками, со своей стороны считаем, что более точное сущностное содержание МТО РФ на территории СНГ отражает понятие «специфичное силовое

¹ *Никитин А. И.* Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 243.

² *Морозов Ю. В.* Миротворчество как инструмент стабилизации обстановки // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2003. Вып. 7. С. 8.

³ *Бабаджанов А. Я.* Военно-политическое сотрудничество постсоветских государств: проблема сочетаемости национальных подходов: монография. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 70.

⁴ *Шамаров П. В.* Принципы международного миротворчества // Обозреватель – Observer. 2017. № 2. С. 67–78.

миротворчество». По нашему мнению, оно допускает в общем случае частичный отход государственного актора в целях обеспечения его национальной безопасности и защиты своих ключевых интересов от ряда классических принципов ООН. К ним, в частности, относятся: беспристрастность, многонациональное представительство в МТО, совместное привлечение к решению миротворческих задач военных подразделений стран СНГ и формирований конфликтующих сторон¹.

Подобная ситуация отмечалась в ходе урегулирования приднестровского и грузино-южноосетинского конфликтов (1992 г. — н. в. и 1992—2008 гг. соответственно). Там Россия на основе ранее подписанных межгосударственных соглашений (т. е. без мандатов ООН, ОБСЕ и СНГ) смогла не только развернуть контингенты своих миротворцев из состава национальных вооруженных сил (ВС), но и эффективно задействовать в целях обеспечения внутренней безопасности и поддержания правопорядка вооруженные подразделения конфликтующих сторон.

Таким образом, можно говорить о формировании в рамках СНГ «русской модели миротворчества», допускающей в ряде безотлагательных случаев (при непосредственной угрозе национальной безопасности РФ) силовое вмешательство в прогрессирующий кризис в целях его оперативных локализации, стабилизации и разрешения без соответствующих международных мандатов в соответствии с военно-политическими решениями руководства России.

Подчеркнем, что реализация такой модели миротворчества направлена в первую очередь не столько на политическое урегулирование конфликта, сколько на оперативное прекращение фазы его острого вооруженного противостояния, восстановление относительных внутренней стабильности и гражданского порядка на затронутых кризисом территориях.

Заметим, что указанный подход полностью ложится в русло прецедентной мировой практики, когда только с начала 2000-х гг. влиятельные миротворческие акторы (члены СБ ООН и блока НАТО) силовым образом более 10 раз вмешивались во внутренние конфликты других государств без мандата Совета Безопасности Объединенных Наций². При этом российская миротворческая модель имеет интегративный характер и включает в свое содержание как МТО по урегулированию

¹ *Кавтарадзе С. Д.* Этнополитические конфликты на постсоветском пространстве. М.: Экзамен, 2005. С. 140–153.

² *Никитин А. И.* Участие России в международном миротворчестве и перспективы его реформирования // Индекс безопасности. 2011. № 2. Т. 17. С. 106.

конфликтов на постсоветском пространстве, так и миротворчество за его территориальными пределами.

Вместе с тем эффективность российского миротворчества в СНГ спровоцировала серьезные опасения даже со стороны некоторых членов ОДКБ, обеспокоенных расширением военно-политического влияния России в Содружестве¹.

По нашей оценке, во многом это произошло вследствие отсутствия надежного и общепризнанного политико-правового механизма, позволяющего уверенно идентифицировать реальные миротворческие действия по поддержанию мира и глобальной безопасности от «закамуфлированного» внешнего силового вмешательства отдельных влиятельных членов исторического Запада во внутренние дела суверенных государств в ходе так называемых «операций вне условий войны исходя из собственного понимания добрых намерений»². Под последними в первую очередь стоят эгоистичные и сепаратные геополитические интересы Соединенных Штатов.

Вместе с тем считаем, что определенные идентификационные признаки такого различия все же выделяются. По нашему мнению, к ним можно отнести массовые и тягчайшие нарушения международного уголовного и гуманитарного права, военные преступления, преступления против человечности и преступления, связанные с осуществлением геноцида, этническими чистками и сексуальным насилием, приводящие к реальным и масштабным гуманитарным катастрофам³.

Полагаем, что вышеперечисленные преступления являются серьезным легитимным основанием для вмешательства во внутренние дела любых государственных акторов, на территории которых реализуется такая человеконенавистническая политика. Напомним, что Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун неоднократно подчеркивал запоздалость вмешательства в 1994 г. международного сообщества в Руанду, которое содействовало мучительной гибели миллиона жертв геноцида, осуществленного властями страны в рекордно короткие сроки — всего лишь за 3,5 месяца⁴. Именно поэтому следует помнить об особом внимании российского руководства к вопросу поддержки

¹ *Большаков А. Г., Зазнаев О. И.* Указ. соч. С. 109–110.

² *Иванов О. П.* Применение военной силы США в современных условиях: рациональный и иррациональный подход: автореф. дис. ... д-ра. полит. наук. М., 2008. С. 30–32, 50–51.

³ *Шамаров П. В.* Реализация норм международного права в деятельности Уголовного трибунала по Руанде // *Вестник Екатеринбургского института.* 2016. № 1 (33). С. 134–139.

⁴ *Суходолов Н. В.* Понятие и признаки гуманитарной интервенции // *Актуальные проблемы российского государства.* 2009. № 3. С. 644–653.

соотечественников, проживающих на постсоветском пространстве¹, поскольку жертвами межэтнических конфликтов на его территории в первую очередь становились русские, русскоязычные и российские граждане.

В целом полагаем, что российское миротворчество в СНГ, хотя и выходит за рамки канонов классических принципов миротворческой деятельности ООН, тем не менее в определяющей степени обусловило прекращение в Содружестве «горячего» и масштабного вооруженного противостояния, обеспечило необходимые условия для политического урегулирования и последующего миростроительства, стабилизировало внутривнутриполитическую обстановку на долгосрочную перспективу. Подчеркнем, что все это сегодня официально закреплено в качестве главнейших целей международных МТО ООН².

Специфика миротворческой деятельности РФ в СНГ обусловлена, по нашему мнению, также отсутствием общепризнанной в мировом сообществе доктрины международного миротворчества. По этой причине разрешение любых внутренних конфликтов происходит в ходе достаточной уникальной миротворческой практики на основе применения целесообразных и имеющихся в наличии средств кризисного урегулирования, что превращает современные МТО в полевой испытательный полигон для последующей отработки на практике перспективных концепций и доктрин в рамках развития теории миротворчества³.

В этой связи считаем, что начавшийся в 2000-х гг. процесс становления новых элементов перспективной системы глобальной международной безопасности требует интенсификации национальных усилий России в рамках ее инициативного доктринального вклада в реформирование института сложившегося международного миротворчества. Указанное, по нашему мнению, связано с: 1) совершенствованием отечественной миротворческой модели и ее инструментария в целях надежной защиты за рубежом национальных интересов страны; 2) созданием унифицированного алгоритма проведения МТО РФ; 3) реализацией в мире проактивной и действенной внешнеполитической идеологии, направленной на повышение международного и миротворческого рейтинга России, укрепление глобальной и региональной безопасности.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (п. 55 (а)).

² Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. New York: United Nations. Peacekeeping Best Practices Unit / Department of Peacekeeping Operations, 2003. P. 1–2.

³ Шамаров П. В. Теория миротворчества: проблема и содержание // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 5 (131). С. 112–121.

Полагаем, что в рамках решения последней задачи, к примеру, южноосетинская агрессия ВС Грузии в ходе пятидневной войны в августе 2008 г., повлекшая за собой значительные жертвы со стороны абхазского мирного населения (часть которого имела российское гражданство), с международно-правовой точки зрения может быть квалифицирована как попытка осуществления геноцида по национальному признаку.

Последнее, по нашей оценке, является достаточным правовым основанием для силового задействования ВС РФ в целях прекращения этого фактически международного преступления и вооруженного нападения на российских миротворцев, понесших значительные безвозвратные и санитарные потери. При этом своевременное, настойчивое и убедительное доведение такой правовой оценки до международного сообщества в значительной степени могло бы снизить накал обвинений со стороны консолидированного Запада в так называемом необоснованном и чрезмерном использовании Россией своей армии.

Особенность российского миротворчества на постсоветском пространстве также постулирована, по нашему мнению, имплементацией руководством нашей страны собственной прагматично-целесообразной миротворческой политики в условиях достаточно прохладного отношения ООН к реализации МТО в СНГ и традиционно-враждебной реакции стран западной цивилизации на указанные агрессивные действия современной России¹.

В этой связи следует учитывать геополитическую склонность наших евроатлантических партнеров к повсеместной интернационализации внутренних кризисов и острый дефицит времени, в рамках которого отечественному руководству приходилось принимать срочные политические решения на начало МТО и ввод миротворческих контингентов РФ в конфликтные районы СНГ. При этом такие операции реализовывались в условиях исключительной и фактически односторонней военно-политической, материально-технической и финансовой ответственности России за удержание мира в горячих точках Содружества, что, по нашему мнению, в значительной степени способствовало укреплению международного мира, поддержанию региональной и глобальной безопасности.

Можно сделать вывод, что МТО РФ в СНГ – это в первую очередь своевременное моноакторное внешнее воздействие на конфликт, сроки реагирования на который предопределялись его скоротечностью, значительными параметрами, негативным влиянием на национальную безопасность самой России и региональную обстановку в целом. При этом ограничивать МТО РФ традиционными операциями ООН по

¹ The National Military Strategy of the United States of America 2015. N.-Y. 2015. P. 4, 19.

поддержанию мира в условиях агрессивной имплементации Западом своих разнообразных поливариантных блоковых и национальных миротворческих подходов¹ с геополитической точки зрения достаточно нецелесообразно, с военной – недальновидно, а в перспективе и опасно.

С учетом ранее отмеченной функциональной недееспособности СНГ проводить эффективные МТО именно ОДКБ является той региональной структурой, лидерство и доминирование в миротворчестве которой повысит геополитическое влияние России на постсоветском пространстве, обеспечит защиту и продвижение за рубежом ее национальных интересов, укрепит региональную и глобальную международную безопасность. При этом лидирующей роли России в ОДКБ благоприятствует ее превалирующее военно-техническое присутствие в странах – участницах Организации, накопленный разносторонний опыт практического миротворчества, наличие у государства достаточных ресурсов и технологий для проведения эффективных МТО.

Одновременно считаем, что таких преимуществ с позиции реализации российских национальных интересов в регионе и мире лишена Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) в области безопасности между Россией, Китаем и странами Центральной Азии (без Туркменистана)². Это обусловлено тем, что ШОС, в отличие от ОДКБ, не имеет статуса военно-политического союза. Последнее предполагает достаточно специфический характер ее деятельности, который носит скорее антитеррористическую, чем миротворческую направленность³, а сферы регионального сотрудничества ШОС сконцентрированы в большей степени на гуманитарных, экономических и научно-технических вопросах, чем проблемах кризисного урегулирования и миростроительства⁴.

В целом урегулирование конфликтов в рамках СНГ сопряжено как с обеспечением собственно *внутренней безопасности России* (являющейся не только правопреемницей СССР, но и государственно-образующим субъектом бывшей Российской империи), так и поддержанием глобальной международной безопасности.

¹ Шамаров П. В. Правовое регулирование миротворческой деятельности стран Западной Европы // Военно-юридический журнал. 2016. № 11. С. 28–32; Он же. Геополитика США в сфере миротворчества // Социально-политические науки. 2019 № 3. С. 35–38.

² Что такое ШОС? // URL: <http://infoshos.ru/ru/?id=51>

³ Корниленко А. В. Стратегия развития российского миротворчества в глобальной системе международной безопасности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2015. С. 66.

⁴ Внешнеполитическая дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2015 г.: обзор МИД России. Апр. 2016 // URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2255624#Участие России в деятельности ООН

Заметим, что указанные державы на долгую историческую перспективу на стратегической основе общей многонациональной идентичности заложили контуры современных российских приоритетов и национальных интересов в первую очередь именно в тех уникальных духовно-нравственных, политико-правовых и географо-территориальных рамках, которые были присущи этим великим государственным образованиям.

Считаем, что именно по этой причине на историческом Западе до сих пор так болезненно воспринимают любые намеки на возрождение общего имперского или советского прошлого великого российского государственного многонационального колосса. Последнее и объясняет заинтересованность наших западных партнеров моделировать, продвигать и выстраивать на пространстве постсоветской идентичности изохренную систему разобщенной государственности на основе прежде всего фактора непримиримого национализма, которому традиционно придается масштабный антироссийский характер.

Одновременно констатируем, что в период после геополитической экспансии Запада на Восток¹ область стратегических интересов и сфера влияния НАТО и ЕС на постсоветском пространстве значительно расширились: указанные интеграционные наднациональные акторы приобрели практически общеевропейский масштаб и мировое влияние.

Как следствие, политическая роль стран западной цивилизации в кризисном урегулировании на территории бывших советских республик (в частности, Приднестровье, Грузия и Украина) также существенно повысилась. В настоящее время ей свойственны оспаривание легитимности МТО РФ, агрессивное противопоставление своих геополитических притязаний к естественно-объективным национальным интересам России, геостратегическое сдерживание и вытеснение нашей страны из зон ее традиционного исторического влияния. Для этого используются различные дискриминационные меры, что способствует разрушению сложившейся после Второй мировой войны глобальной системы международной безопасности, слому фундаментальных устоев международного права и универсальных принципов межгосударственных отношений.

Именно поэтому российское миротворчество на постсоветском пространстве является действенным способом укрепления *внешнеполитических позиций* нашей страны, системы обеспечения региональной и международной безопасности, глобальной стабильности, защиты и продвижения за рубежом объективных интересов РФ, что гаран-

¹ Концепция внешней политики РФ (п. 61).

тирует состояние защищенности личности, общества и государства, формирующих сущностное содержание такого ключевого понятия отечественной политологии, как «национальная безопасность»¹.

В этой связи считаем, что отказ, к примеру, от реализации специфического силового миротворчества на территории Приднестровья сузит российские возможности эффективно влиять на политические процессы в регионе, негативным образом скажется на обеспечении национальной безопасности РФ, региональной и глобальной стабильности при одновременном повышении шансов Запада урегулировать конфликт по трансатлантическим лекалам².

Напомним, что последние предполагают масштабную интернационализацию «замороженного» конфликта, его агрессивное внешнее разрешение в соответствии с цивилизационно-ценностными установками и стандартами политической организации западного сообщества на основе «общевропейского консенсуса без мандата СБ ООН», размещение в «европеизированной объединенной Молдове» военных евроатлантических структур (по примеру Боснии и Герцеговины, Косово, Македонии, Ирака, Афганистана) и в целом геополитическую экспансию НАТО и ЕС с целью гарантированного сдерживания России, оказания на нее разноформатного давления и нового «справедливо-демократического» передела мира.

Следовательно, результативное российское миротворчество в СНГ на основе реализации гибкой и прагматичной внешнеполитической линии предоставит существенные преимущества по действенной защите за рубежом национальных интересов России, в том числе связанных с нейтрализацией стратегии консолидированного Запада по ограничению ее национального влияния в странах ближнего зарубежья.

Можно констатировать, что отсутствие «пылающих» вооруженных конфликтов на территории СНГ является крайне благоприятным внешним и внутривнутриполитическим фактором для национальной безопасности России, служит целям повышения ее международного статуса и значения, укрепления существующего миропорядка, региональной и глобальной международной безопасности. При этом все перечисленное отвечает и интересам государств СНГ, вследствие чего уместно говорить о *частичной интернационализации или симбиозе национальных интересов субъектов СНГ и Российской Федерации*, что, в свою очередь,

¹ Шамаров П. В. Национальная безопасность: содержание понятия // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 4 (130). С. 16–24.

² Шамаров П. В., Лавренов С. Я. Российское миротворчество в Приднестровье: практическая имплементация по обеспечению национальной безопасности России // Обозреватель – Observer. 2017. № 10 (333). С. 58–71.

существенно расширяет потенциал Содружества и служит реализации его целей¹.

Вместе с тем приходится констатировать, что некоторым постсоветским республикам выгодна ситуация сохраняющейся напряженности между Россией и Западом в отношении политической неопределенности «замороженных или законсервированных в СНГ конфликтов»². Выстраиваемая ими с учетом указанного обстоятельства гибкая внешнеполитическая национальная позиция повышает возможности таких стран приобретать за счет России различные дивиденды. Полагаем, что такая политическая практика не способствует сдерживанию и предотвращению в СНГ конфликтов и кризисов, обеспечению региональной и международной безопасности, укреплению существующего миропорядка.

Со своей стороны российское миротворчество в Содружестве не только выступает в качестве одного из эффективных элементов международного и регионального регулирования, но одновременно является также и важной компонентой системы национальной безопасности России, структурной составляющей ее военной политики³, направленной на поддержание стратегической стабильности и укрепление международного мира⁴.

По этой причине отечественные МТО все больше приобретают черты геополитического инструментария России по реализации ее важнейших внешнеполитических задач в области обеспечения национальной безопасности, поддержания региональной и глобальной стабильности.

Этому в значительной степени благоприятствует высокий международный статус России в СБ ООН, вследствие чего отечественное миротворчество следует и далее максимально позиционировать с официальной линией Объединенных Наций посредством интенсивного сотрудничества в различных наднациональных форматах. К числу последних можно отнести: деятельность в рамках СБ и Секретариата ООН, ее основных и вспомогательных подразделений; в других значимых международных и региональных организациях, структурах и форумах; точечное внешнеполитическое взаимодействие на двусторонней и многосторонней основе; активное и системное участие

¹ Устав СНГ от 22 января 1993 г. (разд. I).

² Реформа миротворческой миссии в Приднестровье: предпосылка для урегулирования конфликта / А. Гетьманчук, К. Чурия, Л. Литра [и др.]. Киев, 2014. С. 28–31.

³ *Шернаев В. И.* Военная политика в политическом процессе современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Екатеринбург, 2008. С. 17.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 30, 87).

российских официальных представителей, специалистов и экспертов в международных конференциях, семинарах, круглых столах и форумах, посвященных проблемам миротворчества в целях популяризации отечественных новаторских подходов и инициатив в этой сфере деятельности, практической реализации прорывных наработок, новелл и предложений¹.

Полагаем, что успешной имплементации изложенного подхода будет в немалой степени способствовать отход Запада от деятельности тех наднациональных организаций, в которых влияние США и ряда его важнейших союзников по НАТО начинает приобретать ограниченный характер вследствие преимущественной ориентации Вашингтона и Брюсселя на преимущественное применение в мировой внешнеполитической практике «аргумента военной силы»².

Таким образом, российское национально-государственное миротворчество в СНГ является триединым условием укрепления существующего миропорядка, поддержания стратегической стабильности, важным элементом системы обеспечения региональной и международной безопасности. При этом эксклюзивная прерогатива России в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве, поддержании региональной и глобальной стабильности имеет двуединую природу. С одной стороны, российское миротворчество в СНГ обусловлено общепризнанными нормами Устава ООН, а с другой – комплексной интеграцией исторических, духовных, культурных, лингвистических, экономических, социальных и иных взаимосвязанных общественных отношений, способствующих формированию и защите геополитических интересов современной России на территории бывшего СССР.

Специфичное миротворчество РФ в СНГ допускает в целях безотлагательного обеспечения ее национальной безопасности, поддержания и укрепления стратегической и региональной стабильности частичный отход нашей страны от некоторых общих принципов миротворчества. Это предопределено масштабностью потенциального пагубного воздействия межэтнических конфликтов в СНГ на национальную безопасность России, региональную и глобальную международную обстановку, возможным геноцидом русского, русскоязычного и другого мирного населения, проживающего на периферии постсоветского пространства.

¹ Шамаров П. В. Практическое миротворчество России: политико-правовые проблемы международного участия // Вопросы политологии. 2019. № 7. Т. 9. С. 1557–1563.

² Иванов О. П. Применение военной силы США в современных условиях: рациональный и иррациональный подход: автореф. дис. ... д-ра. полит. наук. М., 2008. С. 56–57; Материалы саммита НАТО в Вашингтоне. 23–25 апреля 1999 г. С. 53–57.

Перспективы укрепления региональной и глобальной системы обеспечения безопасности связаны в том числе с расширением миротворческого потенциала стран СНГ под эгидой ОДКБ, в рамках которой именно нашей стране принадлежит ведущая, интегрирующая и консолидирующая роль. Последняя требует совершенствования отечественного системно-научного подхода в целях грамотной расстановки приоритетов при организации квалифицированного (на основе реализации национальных интересов РФ, обеспечения глобальной и региональной безопасности) прагматического и рационального взаимодействия с такими постсоветскими государственными акторами.

Раздел III

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. М. Мустафабейли

Шииты в странах ССАГПЗ

Шиитский фактор во внутривнутриполитическом развитии государств Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), степень его влияния зависят от экономических возможностей правительств, их социальной политики, идеологии, межгосударственных отношений, региональных и мировых политических и экономических процессов и доли шиитов в общей численности коренного населения той или иной из рассматриваемых стран. Власти государств ССАГПЗ располагают значительными финансовыми ресурсами, в целом доступной для своих граждан социальной инфраструктурой благодаря доходам прежде всего от экспорта углеводородов. В недрах стран ССАГПЗ залегает около 40% мировых запасов нефти и 20% природного газа¹. Доля этих стран в мировом экспорте нефти составляет 32%, природного газа — 9%². Монархии Персидского залива относятся к наиболее платежеспособным государствам мира, являются крупными мировыми инвесторами. Около 25% выпуска облигаций развивающихся рынков за 2017–2018 гг. на сумму 144 млрд долл. пришлось на ССАГПЗ³. Совет сотрудничества оказывает влияние на мировой рынок нефти и газа, состояние международных финансов,

¹ Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива. 13 сентября 2016 г. // URL: ria.ru/20160913/1476701467.html

² Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива — ССАГПЗ // URL: <https://studme.org/614/ekonomika/sovet-sotrudnichestva-arabskih-gosudarstv-persidskogo-zaliva-ssagpz>

³ Саудовская Аравия переживает экономический и демографический кризис. 9 ноября 2018 г. // URL: www.vestifinance.ru/articles/109906

играя таким образом определенную роль в обеспечении стабильности мирового хозяйства в целом.

Сравнительно высокая заработная плата, приемлемые, порой более комфортные для квалифицированных категорий наемных работников бытовые условия привлекают в страны ССАГПЗ необычайно большое число иностранцев из соседних арабских и других государств.

Таблица 1

Численность мигрантов в странах ССАГПЗ¹

№ п/п	Страна	Численность иммигрантов (чел.)	Численность населения страны	% от населения страны
1	Саудовская Аравия	10 185 945	31 540 372	32,3
2	ОАЭ	8 095 126	9 156 963	88,4
3	Кувейт	2 866 136	3 892 115	73,6
4	Оман	1 844 978	4 490 541	41,1
5	Катар	1 687 640	2 235 355	75,5
6	Бахрейн	704 137	1 377 237	51,1

Королевство Саудовская Аравия (КСА), являясь хранителем главных мусульманских святынь, превосходя другие члены ССАГПЗ по численности населения, территории (по официальным данным оно составляет 2 217 949 кв. км), экономическому потенциалу, претендует на лидирующую роль в Совете сотрудничества, ближневосточном регионе да и во всем исламском сообществе.

Саудовским властям удалось в течение 2018 – первой половине 2019 г. развить экономическую активность. В рамках реформ крон-принца Мухаммада ибн Салмана «Видение 2030» страна приступила к структурной перестройке в целях модернизации экономики, сокращения ее зависимости от нефтяных доходов, увеличения занятости саудовцев. Для получения дополнительных средств намечено, в частности, сократить субсидии на электроэнергию, бензин, ввести пятипроцентный налог на добавленную стоимость вслед за новыми акцизными налогами на табачные и безалкогольные напитки. Планируется повысить налоги, взимаемые с предприятий, использующих иностранцев. Налоговый уровень устанавливается в зависимости от соотношения числа гастарбайтеров к числу граждан КСА. Таким способом власти пытаются создать условия, стимулирующие трудо-

¹ UN Department of Economic and Social Affairs. International Migration Report 2015 Highlights // URL: www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf

устройство саудовцев, в первую очередь молодежи. Особое внимание уделяется развитию новых сфер экономики: обрабатывающей и горнодобывающей промышленности, банковского дела, туризма с акцентом на приобретение, освоение и создание передовых технологий. В контексте образования дополнительных инвестиционных возможностей принято важное решение о приватизации национального нефтяного гиганта Sandi Aramco стоимостью 16 млрд долл¹. Наследный принц Мухаммад ибн Салман собирается построить посреди пустыни современный город Неом, где будут жить и работать тысячи специалистов в самых разных областях². Рост и дальнейшая относительная стабильность цен на нефть, а также новые поступления в бюджет от реализации указанных мероприятий обусловили рекордное увеличение бюджетных расходов, 20% которых предназначены на оборонные цели. В то же время значительные средства предусмотрены правительством и на социальные нужды. Ощутимыми для саудовцев стали увеличение на 86% субсидий на коммунальные затраты коренного населения, выделение 8,6 млрд долл. на компенсацию возросшей налоговой нагрузки саудовских семей с низкими и средними доходами, 13 млрд долл. — на выплату надбавок к заработной плате государственных и военнослужащих, повышение пенсий и социальной помощи, а также студенческих стипендий (на 10%)³. Необходимая финансовая и другая поддержка оказывается государственной системе бесплатного образования всех уровней и здравоохранению.

Активизировавшаяся в последнее время информационно-разъяснительная работа направлена властями на формирование у саудовцев большего доверия к политике государства, в том числе и военному спектру его деятельности.

Весь комплекс социально-экономических, пропагандистско-идеологических мероприятий абсолютистской ваххабитской монархической власти распространяется и на шиитов, составляющих 10–15% местного населения страны, т. е. 2,5–3,5 млн чел. (официальные сведения о численности шиитов отсутствуют). Большинство саудитов шиитского вероисповедания проживают в Восточной провинции, являющейся центром нефтяной индустрии королевства. Здесь они составляют 60% местного населения. Некоторое число приверженцев

¹ Юрченко В. П. Военно-политическая обстановка в Ираке (декабрь 2017 года) // Институт Ближнего Востока РАН. URL: www.iimes.ru/?p=40466

² Принц крови. Он убивает родных, тратит миллиарды и скоро станет королем // URL: https://lenta.ru/articles/2018/10/22/prince_muhammad/

³ Саудовская Аравия на пути к дефолту // URL: ktovcourse.com/mirovaya-ekonomika/saudovskaya-araviya-na-puti-k-defoltu

шиизма населяет юго-восточные и западные районы страны. Шииты проживают и в столице КСА Эр-Рияде. Почти все они являются сторонниками имамитской и исмаилитской ветвей шиизма. Исключение составляют зейиды, проживающие в провинции Джизан на саудовско-йеменской границе.

Политика саудовского государства в отношении шиитов формировалась по-разному в зависимости от складывавшихся исторических условий внутри страны и за ее пределами. Ваххабитская власть то отторгала приверженцев шиизма в качестве неверных, то проявляла к ним большую или меньшую терпимость, то призывала к общемусульманской консолидации. Поведение шиитов, их отношение к саудовской монархии также были различны на разных этапах истории, характеризуясь то враждебностью, то стремлением к примирению, то порой даже и к некой суннитско-шиитской солидарности.

В 1920-х г. ихваны¹, представлявшие главную военную силу основоположника нынешней саудовской монархии Абдул-Азиза-Аль-Сауда, сыгравшие ключевую роль в становлении и укреплении его власти, объявили шиитов Эль-Хаса² идолопоклонниками и требовали их уничтожения либо насильственного обращения в праведный ислам. По приказу главы области ихванские ополченцы оскверняли и разрушали шиитские мечети. Восстание шиитской общины было жестоко подавлено. Ситуация несколько смягчилась, когда Абдул-Азизу-Аль-Сауду удалось одержать верх над ихванами и подчинить их своей воле. Шииты были признаны заблудшими мусульманами. Им было разрешено отправлять свои религиозные обряды, однако запрещено строить мечети и открывать религиозные школы. После образования в 1932 г. единого королевства положение шиитов ухудшилось. Ущемление их религиозных, социальных, государственных, экономических прав стало тогда политической нормой саудовской государственности. В настоящее время дискриминация шиитов состоит главным образом в том, что правители КСА не дают им возможности не только участвовать в верхних эшелонах власти, но даже реально влиять на нее, в том числе через присутствие в вооруженных силах, спецслужбах, к которым доступ для них закрыт.

Протестные выступления шиитов носили, как правило, спорадический характер, происходили при отсутствии продуманных тактических, стратегических замыслов, планов, единой идеологии. При этом главная побудительная сила исходила от известных и авторитетных

¹ Религиозное ополчение из бедуинских племен, посвятившее себя очищению и объединению ислама.

² Историческая область в восточной провинции Саудовской Аравии.

представителей шиитского духовенства. Партии, общественные организации, профессиональные союзы были запрещены на всех этапах правления саудов. Возникавшие политические объединения радикального и либерально-реформаторского толка были разнородны по социальной принадлежности сторонников и немногочисленны по реально действующему составу.

Один из наиболее влиятельных шиитских священнослужителей Хасан ас-Саффар в начале 1980-х гг. создал политический союз своих последователей, названный Исламской революционной организацией Аравийского полуострова (ИРОАП). Шейх призывал тогда к борьбе с репрессивным саудовским режимом, находя отклик и поддержку среди студенческой молодежи и рабочих нефтяных предприятий Восточной провинции. Агрессивный запал, однако, быстро иссяк. Убедившись в бесперспективности насильственного противостояния с властью, ас-Саффар обратился к лозунгам обретения религиозного, политического и социального равенства. В первой половине 1990-х гг. ИРОАП трансформировалась, таким образом, в «Исламское движение за реформы» (ИДР). Лидер Движения предлагал следовать духовному руководству иракских богословов аятолл Али аль-Хусейни ас-Систани и Мухаммада Таки аль-Мударриси, призывавших шиитов установить добрые отношения с их суннитскими согражданами. Вместе с тем некоторая часть членов ИРОАП избрала иной, ориентированный на Иран радикальный курс, образовав Саудовскую (или Хиджазскую) Хизбаллу, которая руководствовалась радикальными антимонархическими установками иранского аятоллы Насера Ширази. В дальнейшем большинство приверженцев Хизбаллы примкнуло к умеренному крылу оппозиции во главе с Хасаном ас-Саффаром, другие заявили о своей независимости от политических союзов. Одним из них стал шейх Нимр ан-Нимр, сумевший непреклонностью своей антидиктаторской позиции завоевать авторитет и популярность среди шиитского меньшинства страны.

Детонатором массовых протестных акций шиитов были, как правило, события драматического, критического свойства, важные чувствительные политические подвижки, происходившие в Саудовской Аравии или на связанном с ней региональном пространстве. Исламская революция в Иране 1979 г., свергнувшая диктаторский монархический режим и образовавшая шиитскую теократическую республику с элементами общепринятых демократических норм¹, всколыхнула не только шиитов, но и весь мусульманский мир, по-

¹ В Исламской Республике Иран действуют президент и парламент, избираемые путем общенародного тайного голосования.

служила мощным катализатором возрождения и развития политического ислама. В восточных районах Саудовской Аравии собирались многочисленные стихийные митинги и демонстрации под лозунгами общенационального равенства, улучшения качества жизни. Участники манифестаций требовали прекращения узаконенного самоуправления саудовского королевского дома, разрыва союзнических отношений с США. Власти ответили двунаправленными мерами безопасности, ставшими впоследствии традиционными: применением силы и осуществлением успокоительных мероприятий, имевших в то же время и позитивное общегосударственное значение. Выступления шиитов были подавлены силами Национальной гвардии, шиитские группировки, особенно радикальные, были взяты под более жесткий контроль. Одновременно стали реализовываться инфраструктурные программы Восточной провинции: в спешном порядке строились дороги, больницы, школы, развернулось жилищное строительство. Общественная напряженность сохранялась, однако, в течение всего последующего десятилетия.

Ожесточенное столкновение с шиитами произошло в 1987 г., когда группа иранских паломников организовала в Мекке несанкционированное антиамериканско-израильское шествие, к которому подключились и саудовские шииты. При разгоне демонстрации погибли 402 чел., 640 — получили ранения. Трагедия в Мекке активизировала шиитскую оппозицию, представители которой, покинув страну, организовали из-за рубежа массированное антирежимное вещание. Правительство тем временем продолжило осуществление линии на умиротворение, провозгласив начало «новой эры» в отношении шиитского сообщества. В развитие Восточной провинции было вложено в общей сложности не менее 1 млрд долл. С начала 1990-х гг. специалисты-технократы из шиитской среды стали более заметными в нефтяной и других важнейших сферах экономики, занимая высокие административно-менеджерские посты в местной промышленности. В 1993 г. в Джидде состоялась встреча короля Фахда ибн Абдул Азиза с шейхом Хасаном ас-Саффаром и его ближайшими сподвижниками. Саудовский правитель объявил об амнистии всех арестованных участников волнений 1979 г., возвращении саудовского гражданства покинувшим страну оппозиционерам. Трое авторитетных шиитских деятелей были введены в состав Консультативного совета при короле¹. Монархом был издан указ об изъятии из школьных и вузовских учебников антишиитских

¹ Консультативный совет при короле действует с 1993 г. и состоит из членов королевской семьи и влиятельных граждан, является совещательным органом, представляющим законопроекты правительству и королю, который принимает окончательное решение.

тем и текстов. Шиитам было разрешено совершать обрядовые траурные процессии в день Ашур¹.

В середине 1990-х г. шииты вновь оказались «под гильотиной». Их обвинили в совершении в 1995 и 1996 гг. террористических акций против американских военных объектов, в результате которых погибли 26 чел., в том числе 24 военнослужащих США и 460 чел. получили ранения.

В 2003–2004 гг. по инициативе властей проходит подготовка и запускается так называемый национальный диалог с участием видных представителей суннитской и шиитской интеллигенции, духовенства обеих мусульманских ветвей. В 2005 и 2012 гг. шииты впервые избираются в муниципальные собрания городов Восточной провинции. В течение второй половины 2000-х гг. наблюдалось определенное смягчение общественно-политического климата КСА.

Новым возбудителем протестных настроений стала «арабская весна». Особенно взбудоражили шиитскую оппозицию королевства массовые выступления шиитов Бахрейна в феврале – марте 2011 г., их подавление армейскими и полицейскими подразделениями КСА и ОАЭ, действовавшими по просьбе бахрейнского короля в соответствии с договором ССАГПЗ «О совместной обороне». Волна демонстраций под лозунгами свободы Бахрейну прокатилась по городам Восточной провинции. Манифестации продолжались в апреле, возобновились в октябре, затем в декабре уже с требованиями освобождения политзаключенных, проведения политических реформ и равноправия.

Реакция властей была традиционно двойкой – успокоительно-усмирительной. Первое направление, однако, было беспрецедентно щедрым и обширным и имело отношение не только и, возможно, не столько к шиитам, сколько ко всем гражданам Саудовской Аравии. Сказался, очевидно, страх королевского дома оказаться в положении свергнутых режимов Египта, Туниса, Ливии. Следует отметить в этой связи, что суннитская оппозиция не оставалась безучастной к происходившему, а также участвовала в движении за демократические реформы. Королевское правительство объявляет о 15%-ном повышении зарплат и субсидий, пособий по безработице, доступном жилье для молодых семей, нескольких миллионах новых рабочих мест, амнистии, списании кредитов безработным. Все эти «дары» предназначались, разумеется, только для саудовцев. Всего на социальные нужды было выделено 60 млрд долл. Что касается собственно

¹ Ашур – траурный ритуал поминовения шиитских мучеников, прежде всего внука пророка Мухаммеда Хосейна ибн Али.

шиитов, то король провел встречу с главными представителями духовенства шиитской общины, выслушал жалобы и пожелания и обещал их удовлетворить.

Одновременно издается монарший указ о запрещении демонстраций и забастовок, принимаются законы, ужесточающие наказания за попытки свержения существующего строя и компрометацию правящей династии. Полиция получает право применять любые средства для пресечения незаконных собраний. Численность частей Национальной гвардии в Восточной провинции увеличивается до 3 тыс. военнослужащих.

Принятые меры саудовских властей не предотвратили очередного всплеска шиитского возмущения. Он произошел в июле 2012 г. в связи с арестом шейха Нимра ан-Нимра и его ранением во время задержания. Инициатива антиправительственных выступлений принадлежала радикальной молодежи. Выдвинутое ею требование о смещении Дома саудов не было, однако поддержано большей частью шиитской общины, склонявшейся к компромиссам с монархией, настроенной на общенациональный интеграционный лад.

Либерально-реформаторская позиция большинства шиитов подтвердилась в Заявлении десяти улемов Аль-Хаси 2014 г., широко растиражированном королевскими властями. В нем провозглашались задачи шиитского сообщества, состоявшие в том, чтобы «сохранить единство нации, проявить заботу об общественном благе и отвергнуть внутреннее противоборство ради сохранения мира и безопасности мусульманского (саудовского) общества». Богословы предостерегали молодежь от вовлеченности в экстремистские и насильственные группировки. Главный вывод: борьба с государством не может быть оправдана никакими религиозно-политическими лозунгами¹.

Начиная с 2015 г. обстановка в стране постепенно накаляется. Взошедший на престол в это время Салман ибн Абдул-Азиз аль Сауд начинает продвигать к вершине власти своего сына Мухаммада ибн Салмана, хотя наследным принцем официально являлся племянник монарха Мухаммад ибн Наиф. В течение короткого срока Мухаммад ибн Салман назначается министром обороны, главой Совета по делам экономики и развития Саудовской Аравии, Национального антикоррупционного комитета. Борьба за власть обостряется. На этом фоне в июне 2017 г. король объявляет наследным принцем Мухаммада ибн Салмана. Амбициозный престолонаследник, мечтающий о своем величии, приступает к осуществлению обширных социаль-

¹ Косач Г. Г. Саудовская Аравия: заявление шиитских богословов // URL: www.iimes.ru/?p=20232

но-экономических реформ. Радикальные преобразования требуют значительных финансовых затрат, общественно-политической стабильности, демонстрации силы и реальных успехов в отстаивании позиций верховной власти внутри страны и во внешнеполитических делах. Начало было положено в ноябре 2017 г., когда по обвинению в коррупции были арестованы несколько десятков высокопоставленных чиновников и бизнесменов и 11 членов семьи саудитов, включая известного миллиардера аль-Валида ибн Талала. Сумма конфискованных средств составила около 100 млрд долл. Задержанные принцы крови, относящиеся к клану предыдущего правителя КСА Абдаллы ибн Абдель Азиза, впоследствии были освобождены. Одновременно с открытием дела о коррупции от занимаемой должности был отстранен командующий Национальной гвардии сын Абдуллы ибн Абдель Азиза Митеб ибн Абдалла. Национальная гвардия перешла в ведение наследника престола.

Некоторое смягчение гендерных устоев саудовского режима¹ вызвало естественное негодование ваххабитского духовенства. Важно было сковать его действия, не дать спровоцировать нападок со стороны последователей Мухаммада ибн Абд-аль Ваххаба. По инициативе кронпринца начались, таким образом, массовые отставки и задержание большого числа имамов местных мечетей. В будущем планируется реформировать Совет улемов, чтобы понизить его политическую значимость.

И для внутреннего и для внешнего потребления необходимо было продемонстрировать решимость бороться с террористическими группировками, прежде всего Аль-Каидой и Исламским государством, радикальными мусульманскими организациями, в первую очередь «Братьями-мусульманами», а также не подчиняющейся контролю либеральной оппозицией суннитского и шиитского толка самыми жесткими силовыми методами.

Следует отметить, что Саудовская Аравия в течение целого ряда лет подвергалась регулярным террористическим атакам. Теракты различной тяжести происходили в 1995, 1996, 2000–2004, 2014–2017 гг. Объектами нападений террористов были военные базы и дипломатические представительства США, жилые комплексы гражданских иностранных специалистов, мечети, признанные святынями мусульман, шиитские храмы, мирные жители.

В январе 2016 г. власти привели в исполнение сразу 47 смертных приговоров в отношении граждан КСА, обвиненных в организации

¹ Женщинам разрешается теперь водить машины, посещать стадионы, заниматься бойцовскими видами спорта.

и участия в террористических акциях, совершенных за 10 предшествовавших лет. Среди них было 43 джихадиста, связанных с Аль-Каидой, и четверо шиитов, в том числе шейх Нимр ан-Нимр, обвиненный в разжигании межрелигиозной розни и подстрекательстве к мятежу. Нимр ан-Нимр действительно не скрывал своего враждебного отношения к саудовскому режиму, королевской семье, публично заявлял, что его слово сильнее любого оружия в борьбе с диктаторской властью саудов. Кроме того, хорошо известна была расположенность ан-Нимра к Ирану, где он получил религиозное образование.

После объявления о казни обстановка в Восточной провинции осложнилась. Опасаясь выступлений радикальной молодежи, кумиром которой был ан-Нимр, власти направили туда бронетехнику и дополнительные подразделения сил обеспечения правопорядка. Брат ан-Нимра Мухаммад и его родственники сделали заявление, в котором выразили надежду на то, что действия как народа, так и властей, будут мирными¹. Упомянувшийся авторитетный шиитский богослов Хасан ас-Саффар обошел молчанием сообщение о казни. Массовых продолжительных волнений в Восточной провинции в результате не произошло.

Наиболее острую реакцию казнь ан-Нимра вызвала у шиитов Бахрейна. Многочисленные митинги прошли здесь под антисаудовскими лозунгами. Власти страны, конечно же, одобрили действия Дома саудов и разогнали протестовавших водометами и слезоточивым газом. Шииты других государств ССАГПЗ, по существу, никак себя не проявили. Ожидаемо шумно отреагировал Иран, в очередной раз стараясь утвердить свою роль лидера и защитника международного шиизма. Последовали осуждающие с элементами угроз заявления Верховного лидера великого аятоллы С. А. Хаменеи, президента Исламской Республики Х. Рухани, Корпуса стражей исламской революции. Были организованы поджог генерального консульства Саудовской Аравии в Мешхеде и погром в посольстве в Тегеране. Эр-Рияд ответил разрывом дипломатических отношений. За саудовским королевством последовали Бахрейн и Судан. Партнеры по ССАГПЗ поступили несколько сдержанней: Кувейт отозвал посла, ОАЭ понизили уровень дипломатического представительства в Иране, Катар и Оман ограничились решительным осуждением действий Ирана. Так или иначе Тегеран в очередной раз проявил себя противником суннитских монархий Персидского залива, вмешивающимся в их внутренние дела. Генеральный се-

¹ Железнов А. А. Казнь шейха Нимра ан-Нимра в Саудовской Аравии: возможные причины и последствия // URL: www.iimes.ru/?p=27105

кретарь ООН Пан Ги Мун и некоторые европейские страны выло выразили озабоченность по поводу казни 47 саудовцев, в том числе видного шиитского проповедника.

В июне 2017 г. Саудовская Аравия, Бахрейн, Египет, Йемен (сторонники Мансура Хади), Ливия (временное правительство) и Мальдивы объявляют о разрыве дипломатических отношений с Катаром на том основании, что он спонсирует терроризм, а именно Аль-Каиду, Исламское государство, Братьев мусульман, поддерживает дружественные связи с Ираном. Позднее к государствам, бойкотирующим Катар, присоединяются Мавритания и Коморские острова. Иордания и Джибути понизили уровень дипломатических представительств в Дохе. Инициатором акции был Эр-Рияд, явно недовольный чрезмерной политической и экономической активностью Дохи, откровенно соперничающей с ним в региональных делах, проводящей независимый внешнеполитический курс, в том числе в отношении главного противника саудитов – Ирана. Саудовская Аравия совместно с единомышленниками для подтверждения своих обвинений опубликовали список физических лиц и организаций, занимающихся террористической деятельностью под прикрытием и при содействии Катара. В список попали 59 чел. и 12 организаций из Египта, Бахрейна и Ливии. Кувейт и Оман предпочли дистанцироваться от самой ссоры. Эль Кувейт вместе с тем предложил свои посреднические услуги для ее продвижения.

Наступление Эр-Рияда на терроризм и радикальную оппозицию, включая шиитскую, продолжилось 23 апреля 2019 г., когда смертный приговор был приведен в исполнение в отношении 37 чел., большинство из которых были шииты. По данным Amnesty International, 11 казненных были обвинены в шпионаже в пользу Ирана, 14 других – в участии в протестных акциях 2011–2012 гг. в Восточной провинции¹. По информации Министерства внутренних дел КСА, террористы напали на штаб Службы безопасности, убили несколько сотрудников. Преступники, используя, как указывалось, экстремистскую идеологию, создали тайные ячейки с целью спровоцировать межконфессиональную рознь². По различным данным, одного или двух казненных в назидание противникам режима, их большей острастки, публично распяли.

¹ В Саудовской Аравии казнили 37 человек разом, одного распяли. Некоторых – за сообщения в WhatsApp о митингах // URL: tjournal.ru/news/95202-v-saudovskoy-aravii-kaznili-37-chelovek-razom-odnogo-raspyali-nekotoryh-za-soobshcheniya-v-whatsapp-omitingah

² Иран назвал невежеством казнь 37 человек в Саудовской Аравии // URL: polit.info/452223-iran-nazval-nevezhestvom-kazn-37-chelovek-v-saudovskoi-aravii

Министр иностранных дел Ирана М. Д. Зариф выразил возмущение в связи с тем, что администрация президента Д. Трампа не заметила казни 37 саудовцев в течение одного дня. Верховный комиссар ООН по правам человека М. Бачелет решительно осудила казнь 37 граждан КСА при отсутствии надлежащей правовой процедуры и гарантий справедливого судебного разбирательства. Другой реакции со стороны международного сообщества, шиитов КСА, соседних государств не последовало.

Наступательный курс Саудовского королевства, патронируемый Мухаммадом ибн Салманом, проявляется и в Йемене, где продолжается гражданская война между вооруженными силами правительства Мансура Хади, признанного ООН и поддерживаемого международной коалицией во главе с Саудовской Аравией, а также США и военными формированиями хуситов¹, объединенными группировкой «Ансар Алла», спонсируемой Ираном.

Особое значение во внешнеполитическом дискурсе наследника саудовского престола придается сотрудничеству с США, которые с доверием относятся к кронпринцу, в целом одобряют, обходя острые углы, его тактические действия и стратегические программы, оказывают помощь в их реализации. Суннитские монархии Персидского залива (кроме Катара) в большей или меньшей степени солидаризируются с Саудовским королевством в шиитском вопросе.

Значительную активность проявляют власти *Бахрейна*, для которых шиитская община является наиболее проблемной в сравнении с ее партнерами по ССАГПЗ. Это – единственное государство ССАГПЗ, в котором шииты составляют 65–70% населения. Большая часть шиитской общины представлена этническими арабами, происходящими от племен, населявших территорию страны с доисламских времен. Есть и шииты персидского происхождения.

Манама рассматривает Эр-Рияд в качестве своего союзника и защитника от шиитской угрозы. Однако основным гарантом безопасности Бахрейна являются Соединенные Штаты. В Бахрейне в районе Джуффейр недалеко от столицы королевства г. Манама расположена главная база пятого флота ВМС США. Имеется также совместная с бахрейнцами авиабаза Шейх Иса. В октябре 1991 г. было заключено двустороннее соглашение о сотрудничестве в военной сфере, содержание которого засекречено. В марте 2002 г. Вашингтон предоставил Манама статус «главного союзника, не являющегося членом НАТО», позволяющий Бахрейну приобретать американские вооружения, сотрудничать с США в области оборонных исследований. Число амери-

¹ Приверженцы одного из ответвлений шиизма – зейдизма.

канских военнослужащих в Бахрейне достигает 7–8 тыс. чел. На обустройство военных баз в Бахрейне США затратили более 2 млрд долл.

Бахрейн поддерживает официальные отношения с НАТО в рамках «Стамбульской инициативы сотрудничества» с ССАГПЗ 2004 г. В Брюсселе в штаб-квартире Североатлантического альянса функционирует бахрейнская дипломатическая миссия.

Бахрейн исторически связан с Ираном, частью которого он являлся в течение многих столетий (если учитывать владения персидской империи зороастрийского периода). В 1783 г. суннитский лидер шейх Ахмад ибн Мухаммад аль-Халифа, подняв на борьбу с персидской властью бедуинов, отвоевал свою территорию и основал собственное государство. Иранцы, однако, неоднократно заявляли о притязаниях на Бахрейн, объявляя его одной из своих провинций. Происходило это и в новейшее время после образования Исламской Республики. Реальных действий для возвращения Бахрейна иранцы никогда не предпринимали, хотя всегда пытались навязать ему свое довлеющее влияние, в том числе и в целях проникновения на пространство Восточной провинции Саудовской Аравии. Усилия в этом направлении предпринимаются и сейчас.

Бахрейн с точки зрения экономических ресурсов не столь благополучен, как его партнеры по ССАГПЗ. Нефтеперерабатывающая промышленность, оснащенная самым современным оборудованием, перешла на производство продуктов из сырой нефти, поставляемой из соседних стран, поскольку собственные нефтяные запасы близки к истощению. Правда, в 2018 г. правительство объявило об открытии крупнейшего в мире месторождения сланцевой нефти и газа, но его эксплуатация может начаться только через пять лет. Среди других отраслей промышленности важнейшими для страны являются производство алюминия и судоремонт. Бахрейн – финансовый центр региона. Деловой климат королевства характеризуется открытостью, высокими строчками международных рейтингов по индексам экономической свободы и финансового развития. В бахрейнском законодательстве отсутствуют ограничения на вывоз капитала, таможенные пошлины на импорт оборудования и сырья. Такие условия привлекают иностранных инвесторов, партнеров по торгово-экономическому сотрудничеству. Определенные доходы приносит королевству традиционная добыча жемчуга.

Уровень жизни населения королевства можно охарактеризовать как удовлетворительный. В стране бесплатное медицинское обслуживание и среднее образование. Правительство субсидирует общественный транспорт, продовольствие и бензин. Граждане Бахрейна имеют право на жилье и определенные законом земельные наделы.

Следует отметить, что к 2019 г. экономическое положение в Бахрейне осложнилось. Страна не смогла окончательно оправиться от последствий падения мировых цен на нефть, преодолеть значительный дефицит бюджета. Власти вместе с тем настроены оптимистично, считая, что стабилизация мирового нефтяного рынка, проводимые реформы создадут условия, при которых страна в течение двух-трех ближайших лет добьется подвижек в решении задач экономического развития.

Государственная система Бахрейна отличается наличием некоторых демократических элементов. Законодательная власть представлена королем, который ее возглавляет, и Национальной Ассамблеей, состоящей из двух палат: Консультативного совета, назначаемого монархом, и Палаты депутатов, избираемой на четыре года путем общенационального голосования. Парламент первого созыва был сформирован в 2002 г. Король, являясь главой исполнительной власти, направляет и контролирует работу правительства. Судебная власть провозглашается независимой, однако судей всех уровней назначает король. В соответствии с конституцией монарх занимает пост главнокомандующего вооруженными силами.

Основной закон предоставляет равные права гражданам королевства — мужчинам, женщинам вне зависимости от этнической и конфессиональной принадлежности. Деятельность политических партий разрешена в рамках закона и правил, определенных законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Согласно действующему законодательству шииты Бахрейна, таким образом, формально обладают социальными, экономическими и политическими правами наравне с суннитами.

В ходе третьих по счету парламентских выборов 2010 г. почти половину депутатских кресел заняли представители оппозиционных объединений как суннитских, так и шиитских, а наиболее влиятельная партия шиитов «Аль-Вифак» (Исламское общество национального согласия) сформировала крупную оппозиционную фракцию. В марте 2011 г. 11 из 18 ее членов подали в отставку, заявив о своей поддержке начавшихся массовых антиправительственных манифестаций.

Недовольство всегда присутствовало в настроениях шиитской общины. Оно было связано с ограниченным доступом шиитов в правительственные структуры, армию, спецслужбы, осязательным недоверием к ним со стороны властей. Вместе с тем до 2011 г. обстановка в стране не предвещала значительных общественных волнений. Суннитские и шиитские общины жили в мире и согласии. Нередким явлением были смешанные браки, получившие в народе специальное название — *su-shi*, т. е. суннитско-шиитские.

Социальный взрыв произошел под влиянием событий «арабской весны» 2011 г. В мае 2012 г. король, пытаясь снизить напряженность в стране, одобрил конституционные поправки, расширившие полномочия парламента. Противостояние, однако, не ослабевало. Протестные акции продолжались и в 2012 г. В январе 2013 г. монарх инициировал проведение Диалога национального согласия с участием ведущих политических сил. Продолжительные переговоры не принесли результатов. Антиправительственные выступления происходили и в последующем, периодически возникали и в 2017-м, и в 2018 г. Непокойно и в настоящее время. Лидеры шиитской общины заявляют, что причины их борьбы заключаются не в межконфессиональных противоречиях, а в несоблюдении государством демократических норм, прав человека. Оппозиция требует предоставления избираемой нижней палате парламента всех полномочий законодательной власти, формирования подотчетного ей правительства, ликвидации королевского Консультативного совета, отказа от практики «натурализации», т. е. предоставления бахрейнского подданства суннитам из других стран с целью увеличения численности суннитского населения.

После парламентских выборов 2018 г. заметно активизировалась партия «Аль-Вифак», объявившая о своем несогласии с их итогами в связи с тем, что она была не допущена к участию в избирательной кампании. Сторонники партии провели несколько протестных акций, требуя отставки правительства и осуществления глубоких политических преобразований. Лидеры шиитских группировок неоднократно подчеркивали, что не намерены прибегать к насилию в своей политической деятельности, но требуют, чтобы и власти отказались от репрессивных мер против оппозиции.

Тем не менее, по информации из некоторых источников, в Бахрейне действуют и экстремистские шиитские организации: «Армия имама», пользующаяся поддержкой иракских шиитских группировок, «Батальон Шираз», ориентирующийся на Иран, и «Хезбалла в Бахрейне» — на ливанскую «Хезбаллу». В стране время от времени происходят террористические акты, в организации которых королевские власти обвиняют в том числе и шиитов.

В феврале 2017 г. правительственными органами королевства были задержаны 20 террористов, 8 из которых прошли обучение в Ираке и Иране. Во время преследования преступники пытались бежать в Иран на моторной лодке. В мае 2018 г. прошел судебный процесс по делу о терроризме. 115 бахрейнцев были лишены гражданства и 53 приговорены к пожизненному заключению за участие в террористической деятельности и связь с иранскими спецслужбами. В апреле 2019 г. суд обвинил в терроризме 138 шиитов. 69 членов «Хезбалла в Бахрейне»

были осуждены на пожизненное лишение свободы, остальные – на сроки от 3 до 10 лет. В январе 2019 г. Высший уголовный суд одного обвиняемого в терроризме приговорил к смертной казни и 22 – к пожизненному заключению. Согласно статистике, приведенной Бахрейнским центром по правам человека, с 2011 г. к смертной казни были приговорены 33 оппозиционера: четыре приговора приведены в исполнение, семь заменены на пожизненное заключение, остальные изучает апелляционный суд¹. Лишение гражданства является наиболее часто применяемой властями карательной мерой. По сведениям официальных органов, с 2011 г. число бахрейнцев, утративших подданство страны, составило более 800 чел. Согласно данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека – не менее 980 чел.²

Международные правозащитные организации, включая соответствующие структуры ООН, неоднократно обвиняли королевские власти в неоправданных репрессиях, нарушениях прав человека. Партнеры и союзники Бахрейна, в том числе США, Великобритания, Франция, не обращая на это внимание, продолжают широкое сотрудничество с королевством в политической, военной и торгово-экономической сферах.

Таким образом, шиитский фактор для Саудовской Аравии и Бахрейна является, несомненно, чувствительным и останется таковым в будущем. Саудовские шииты, имея длительный оппозиционный опыт, в большинстве своем отличаются тем не менее умеренностью. Радикально настроенная молодежь, отдельные группировки или общественные деятели, придерживающиеся агрессивных позиций, не находят поддержки у наиболее влиятельных в шиитской общине общественно-политических объединений и их лидеров. Шииты КСА осознают силу Дома саудов, опирающегося на суннитское большинство внутри страны, поддержку арабских и других суннитских государств, ведущих мировых держав. Кроме того, шиитов сковывает и страх подвергнуться жесточайшим репрессиям, на которые не скрупится ваххабитский режим.

Из стран так называемого шиитского полумесяца только Иран занимает конфронтационную позицию в отношении КСА. Однако при абсолютной закрытости королевства саудов, наличии многочисленных внутренних и внешних опор существенно дестабилизировать внутри-

¹ В Бахрейне растет число смертных казней // URL: www.mihwar.ru/bakhrejн/item/v-bakhrejне-rastet-chislo-smertnykh-kaznej.html

² Власти Бахрейна используют лишение гражданства в качестве карательной меры // URL: www.mihwar.ru/bakhrejн/item/vlasti-bakhrejна-ispolzuyut-lishenie-grazhdanstva-v-kachestve-karatelnoj-mery.html

политическую обстановку на саудовском пространстве иранцам явно не под силу. Максимум что может спровоцировать или организовать Исламская Республика, – это единовременные террористические акты, чем она, как видно, и занимается не только в КСА, но и в Бахрейне. Другие государства со значительной шиитской составляющей (сегодня это Ирак и Ливан), судя по их регулярным доброжелательным в целом контактам с саудитами, не намерены портить с ними отношения, хотя отдельные услуги саудовским и бахрейнским шиитам-радикалам всякого рода неправительственными объединениями либо через них все-таки оказываются.

Бахрейнские шииты, составляющие большинство населения, пользуются определенными политическими свободами и настроены более решительно. Мечтой бахрейнских интеллектуалов шиитского происхождения является объединение с собратьями Восточной провинции КСА и образование единого бахрейнского государства. Очевидна, однако, даже для самих бахрейнцев несбыточность этих гипотетических проектов хотя бы потому, что саудовские шииты к ним не расположены. Шиитскую оппозицию Бахрейна может вдохновлять пример Ирака, в котором шииты представляют государственную власть, или Ливана, где «Хезболла» и ее сторонники по итогам выборов 2018 г. получили большинство депутатских мест в парламенте. Бахрейнцев, возможно, будоражит и продолжающееся сопротивление хуситов в войне с суннитской коалицией в Йемене. Однако в Бахрейне, так же как и в КСА, достижение шиитами политического преимущества маловероятно, поскольку и здесь королевская власть в качестве опоры располагает суннитской общиной, армией, силами охраны правопорядка, спецслужбами из суннитов, естественно, не желающих прихода шиитов к власти. Кроме того, действует поддержка США, Англии, Франции, с которыми Бахрейн заключил военные соглашения. В Ливане шиитские партии «Хезболла» и «Амаль», укрепившие свои политические позиции за счет традиционной слабости коалиционных государственных структур, тем не менее не смогли занять ключевые министерские посты в сформированном после парламентских выборов правительстве, довольствуясь шестью министерскими портфелями из 30. Правда, назначенный министром финансов Али Хасан Халиль представляет «Амаль», однако опытный государственный деятель многократно оправдывал доверие премьер-министра Саада Харири, возглавляющего просаудовское и проамериканское движение «Аль-Мустакбаль».

Героически сражающиеся в Йемене хуситы добиваются лишь большей самостоятельности, участия во власти, понимая, что претендовать на всю ее полноту нереально с учетом военных и финансовых воз-

можностей суннитской коалиции, поддерживаемой Соединенными Штатами¹.

Шииты могут одержать победу только при вмешательстве значительной внешней силы, как это произошло в Ираке, или когда и если против правящей власти вместе с приверженцами шиизма поднимутся и сунниты. В этой связи мнение некоторых экспертов об угрозе образования в Восточной провинции КСА шиитской автономии или захвата власти шиитами в Бахрейне, равно как и возможности доминирования шиитов в Ливане либо в Йемене, представляется ошибочным.

Шиитский фактор в *других государствах ССАГПЗ* не играет существенной роли в формировании внутривластной ситуации. Зажиточность практически всех граждан ОАЭ, Катара, Омана, включая шиитов, отсутствие бытовых неудобств нивелируют действие социальных и политических ограничителей, введенных в соответствии с законами, мусульманскими нормами и традициями этих абсолютных исламских монархий.

В ОАЭ образование и здравоохранение для коренного населения бесплатны. Затраты на обучение молодежи за рубежом оплачиваются государством, а студенты получают стипендию. Зарботная плата молодого специалиста не менее 4 тыс. долл. в месяц. Местные жители не заняты в сфере обслуживания и на черных работах. Пенсионный возраст для мужчин — 55 лет, для женщин — 50 лет². Шиитская община в ОАЭ не превышает 16% от численности граждан Эмиратов. Численность эмигрантов иранского происхождения — примерно 10 тыс. чел. Вся иранская диаспора, по данным ИРИ, составляет не более 100 тыс. Иранцы отличаются религиозной умеренностью. Абсолютное большинство покинуло родину по причине неприятия теократического режима, утвердившегося там после исламской революции.

Уровень благосостояния граждан Катара и Омана столь же высок, что и коренных жителей ОАЭ. Катар занимает первую строчку в мировом рейтинге по показателю «средний доход на душу населения»³. Минимальная заработная плата в Омане — 1 тыс. долл., безработица практически отсутствует, здравоохранение и образование бесплатны, по примеру ОАЭ, обучение за рубежом оплачивается государством. Шиитские общины Катара и Омана весьма немногочисленны и по существу полностью интегрированы в общенациональную общность⁴.

¹ Д. Трамп отменил запрет Конгресса на поставку оружия Саудовской Аравии.

² Уровень жизни в ОАЭ // URL: visasam.ru/emigration/asia/zhizn-v-oe.html

³ Катар: прыжок в благополучие // URL: <https://foto-travel.net/2018/11/katar-prizhok-v-blagopoluchie>

⁴ Жизнь в Омане // URL: <https://visasam.ru/emigration/asia/zhizn-v-omane.html>

Конституционная кувейтская монархия также располагает значительными материальными ресурсами, позволяющими обеспечить своим гражданам полный достаток. Шииты, составляющие примерно 30% населения страны, ощущают себя полноправной частью кувейтского общества. Шиитская община не только представлена в парламенте, но и занимает важное положение в политическом истеблишменте, экономике страны, особенно в ее предпринимательском сегменте.

Что касается шиитского вмешательства извне в дела ОАЭ, Катара, Кувейта и Омана, прежде всего со стороны Ирана, то оно сильно преувеличено. Исламская Республика, несомненно, старается укрепиться в этих странах, не прибегая, однако, к подрывной деятельности. Усилия сконцентрированы на торгово-экономическом сотрудничестве, обеспечении национальной и региональной безопасности. ОАЭ, в частности, являются важнейшим каналом финансовых и экономических связей Ирана с внешними рынками. Тегеран в этой связи исходит из необходимости поддерживать стабильное позитивное общение с Абу-Даби, несмотря на постоянно выдвигаемые им и всем ССАГПЗ претензии по поводу занятых иранцами трех спорных островов в Персидском заливе – Абу Муса, Большой Томб и Малый Томб.

Тесные отношения между Тегераном и Дохой связаны с географической близостью. Иран и Катар в соответствии с имеющейся договоренностью совместно разрабатывают и эксплуатируют крупнейшее в мире нефтегазовое месторождение Северное / Южный Парс. Иран намного увеличил экспорт продовольствия Катару для преодоления санкций, введенных против него рядом арабских государств во главе с Саудовской Аравией. Доха в свою очередь отказывается следовать конфронтационному антииранскому курсу Эр-Рияда.

Нет проблем и в отношениях ИРИ с Кувейтом и Оманом. Стороны придерживаются единого мнения о важности укрепления доверия и продвижения взаимовыгодных торгово-экономических проектов. Исторически сложившаяся сложность кувейтско-иракских отношений контролируется американцами. Следует отметить особый характер сотрудничества между Кувейтом и США, освободившими королевство от иракской агрессии 1990 г. Кувейт, как и Бахрейн, – союзник США, не являющийся членом НАТО.

И все-таки аравийские монархии, все без исключения, опасаются усиления теократической шиитской республики, ее ядерных ресурсов. Американско-иранские распри наверняка вызывают у них определенное удовлетворение. Вместе с тем Форум арабских государств с антииранской повесткой, состоявшийся в мае 2019 г. явно по подсказке США, не внесет кардинальных изменений в отношения государств – членов ССАГПЗ с Ираном.

Представитель арабского государственного шиизма – Ирак, где шиитские политические силы занимают ведущее положение в государстве, стремится максимально использовать потенциал сотрудничества как со своими арабскими собратьями, так и с Ираном. Подтверждением служит план работы Ирака с монархиями Персидского залива на период с 2019 по 2024 г., согласованный в апреле 2019 г. Достигнутые договоренности предусматривают координацию внешнеполитической деятельности, развитие взаимодействия в торгово-экономической сфере, включая инвестиционную и транспортную составляющие, а также в области культуры и образования.

Намерение Багдада и Тегерана продолжать сотрудничество было подтверждено в ходе визита в марте 2019 г. в Ирак Президента ИРИ Х. Рухани. Препятствием являются санкции США, заблокировавшие ирако-иранскую совместную деятельность в нефтегазовой отрасли.

Политический курс России, касающийся монархий Персидского залива, предусматривает работу с ними на всех уровнях: высшем, правительственном, межведомственном, а также осуществление торгово-экономических и военно-технических связей. При этом невмешательство Москвы во внутренние дела ССАГПЗ и государств – членов Совета, включая суннитско-шиитские распри, остается неизменным, равно как и требование к партнерам придерживаться той же линии в отношении России.

Особенность сотрудничества состоит в том, что оно происходит невзирая на различия в подходах к целому ряду процессов в регионе и на международной арене и даже неприятие внешнеполитических позиций друг друга на отдельных направлениях. Речь идет, например, о фактическом блокировании ССАГПЗ реальных путей противодействия терроризму и достижения мира в Сирии, которыми следует Россия, или враждебное отношение Эр-Рияда, Манамы, Абу-Даби к Тегерану, с которым Москва взаимодействует на дружественной основе. В то же время союзническая близость государств ССАГПЗ с США, масштабное американское военное присутствие на их территориях, естественно, противоречит Российским интересам.

Суть внешнеполитических построений России заключается в целесообразности позитивного общения со странами региона, представляющего несомненную геополитическую важность, играющими одну из определяющих ролей в мировой нефтегазовой отрасли, располагающими значительными финансовыми ресурсами.

Государства ССАГПЗ, ведя политический диалог с Россией, сотрудничая с ней в торгово-экономических делах, исходят из необходимости учитывать ее значимое место на международной арене, обширность рынка, перспективного с экономической, технологической и научной

точек зрения. Кроме того, действует и стремление продемонстрировать США сближение с Россией, добиваясь таким образом выполнения Вашингтоном союзнических обязательств, в том числе касающихся защиты монархических режимов от внешних и внутренних угроз. Не надежность американцев подтвердили история исламской революции в Иране, «арабской весны», будирование Конгрессом темы предполагаемого участия саудовских властей в организации террористической атаки на Нью-Йорк и Вашингтон в 2001 г.

В ходе политических контактов стороны обсуждают ближневосточные проблемы, в том числе положение в Сирии, Ливии, Йемене, на палестино-израильском треке, тему безопасности Персидского залива, обмениваются мнениями, обходя острые углы и не ведя дискуссий по спорным вопросам.

Торгово-экономическое сотрудничество хотя и не отличается высоким уровнем, однако в последнее время заметно активизировалось. В частности, товарооборот России с Саудовской Аравией составил в 2018 г. более 1 млрд долл., увеличившись на 15,26% по сравнению с 2017 г.¹ Товарооборот с ОАЭ возрос в том же году на 3,6% в сравнении с предшествующим годом и достиг 1,6 млрд долл.² Интенсивность товарообмена с Бахрейном увеличилась в 10 раз. Его объем приблизился к 100 млн долл.³

Российский фонд прямых инвестиций и Катар вложили более 2,5 млрд долл. в российские проекты. Инвестиции Саудовской Аравии в Россию составили также 2,5 млрд долл. Страны ССАГПЗ интересуются российскими технологиями в области кибербезопасности и ИТ-сфере⁴.

Препятствуют продвижению военно-технических проектов США, которые запрещают своим союзникам иметь дело с Россией в этой области, угрожая им всевозможными санкциями.

В целом очевидно, что следует продолжать политический диалог с монархиями Персидского залива, оказывать дипломатическую, пра-

¹ Товарооборот России с Саудовской Аравией // URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-08/vneshnayaya-torgovlya-rossii-s-saudovskoy-araviey-v-1-polugodii-2018-g/>

² Товарооборот России с ОАЭ (Объединенными Арабскими Эмиратами) // URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-oae-obedinennymi-arabskimi-emiratami-v-2018-g/>

³ Товарооборот между Россией и Бахрейном в 2018 году увеличился в 10 раз // URL: finance.rambler.ru/other/42025403-tovarooborot-mezhdu-rossiey-i-bahreynom-v-2018-godu-velichilsya-v-10-raz/

⁴ Между высочеством и величеством. Подготовка визита Владимира Путина в страны Персидского залива потребовала восточной тонкости // URL: www.kommersant.ru/doc/3903280#id14446031

вовую и другую поддержку торгово-экономическим связям исходя из их перспективности и влияния партнеров на мировые нефтегазовые и финансовые рынки.

**В. Н. Конышев,
А. А. Сергунин**

Российские подходы к арктической безопасности

Введение

Россия имеет важные национальные интересы в Арктике, связанные с перспективами разработки углеводородных месторождений, биоресурсов Северного Ледовитого океана, с развитием трансарктических транспортных маршрутов, с обеспечением безопасности на северном стратегическом направлении. Защита этих интересов и успешное освоение Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) требуют разработки комплексной стратегии развития региона, частью которой является обеспечение безопасности. При этом содержание безопасности выходит далеко за рамки военной составляющей.

В случае Арктики это не просто дань популярной тенденции трактовать расширительно проблемы безопасности, а необходимость. Все проявления жизнедеятельности в условиях Крайнего Севера тесно взаимосвязаны между собой. Удаленность от основных промышленных центров, слабая заселенность, объективные помехи для работы систем связи и навигации, суровый климат и хрупкость экосистем существенно повышают риски для безопасной жизнедеятельности. Именно поэтому политика России по обеспечению безопасности в АЗРФ носит комплексный характер и включает, во-первых, военную составляющую, во многом определяемую состоянием стратегического сдерживания между США и РФ. Во-вторых, невоенную составляющую безопасности, в том числе защиту окружающей среды, борьбу с загрязнениями (включая ядерные отходы), депопуляцию АЗРФ, состояние системы здравоохранения, защиту интересов коренных народов, природосберегающее экономическое развитие АЗРФ.

Российская стратегия безопасности в Арктике вызывает неоднозначную реакцию как со стороны масс-медиа, так и представителей академической среды зарубежных стран¹. Настороженность, недоверие и даже враждебность отчасти можно объяснить растущей конкуренцией за контроль над ресурсами и трансарктическими коммуникациями.

¹ *Конышев В. Н., Сергунин А. А.* Ремилитаризация Арктики и безопасность России // Национальная безопасность. 2013. № 6. С. 55–67.

Свой вклад вносит и общее ухудшение отношений России с Западом, что дает основание некоторым аналитикам проецировать тему конфликтности на арктическую политику. В частности, начало кризиса в Украине и военное вмешательство Москвы в конфликт в Сирии способствовали появлению новых обвинений в отношении России как агрессивной и милитаристской державы не только в Восточной Европе и на Ближнем Востоке, но также и в Арктике¹.

Приписывание стремления к милитаризации Арктики основано на тезисе о том, что, в силу своей экономической слабости и технологической отсталости, Россия полагается на военно-силовые инструменты для защиты своих национальных интересов в данном регионе. В более широком смысле это может неизбежно привести к региональной гонке вооружений, ремилитаризации Крайнего Севера и даже к военному конфликту. Согласно этой логике зарубежные аналитики ожидают, что Москва значительно нарастит свои военные активность и присутствие в регионе, а также ускорит программы военной модернизации на фоне украинского и сирийского кризисов². Однако эти опасения не стали реальностью. Вместо значительного наращивания военной мощи и активности в регионе, Россия сделала приоритетом социально-экономическое развитие АЗРФ. В то же время Москва смогла отделить арктическое сотрудничество от текущих противоречий с Западом, тем самым способствуя сотрудничеству с другими региональными участниками.

В данной главе изучается вопрос, является ли Россия ревизионистской державой в Арктике, стремящейся в одностороннем порядке изменить статус-кво в свою пользу, либо действия России могут быть оценены в более позитивном ключе, как страны, которая заинтересована в безопасности и стабильности региона и открыта для международного сотрудничества на Крайнем Севере.

Эволюция доктринальных основ российской арктической политики в области безопасности

В течение десятилетия после распада СССР Москва не особо интересовалась Арктикой. С окончанием «холодной войны» в глазах

¹ *Lakshmi A.* Is Russia Militarizing the Arctic? // *Marinelink*, 20 August 2015. URL: <https://www.marinelink.com/news/militarizing-russia396525.aspx>; *Poulin A.* 5 Ways Russia is Positioning to Dominate the Arctic // *International Policy Digest*, 24 January 2016. URL: <https://intpolicydigest.org/author/an-drew-poulin/>; *Taylor S.* Projecting Power in the Arctic: the Russian Scramble for Energy, Power, and Prestige in the High North // *Pepperdine Policy Review*. 2015. Vol. 8. No. 4. P. 1–19.

² См.: *Russia's Plans for Arctic Supremacy*, 16 January 2015 // URL: <https://www.stratfor.com/analysis/russias-plans-arctic-supremacy>

России регион потерял былую военно-стратегическую значимость как зоны потенциальной конфронтации с США/НАТО. Во времена Б. Н. Ельцина экономический потенциал региона был также недооценен. Более того, в 1990-е гг. арктические регионы России воспринимались федеральным правительством скорее в качестве бремени либо источника различных социально-экономических проблем, нежели как многообещающий регион в плане экономического развития. Москва практически бросила регионы Крайнего Севера на произвол судьбы, им приходилось надеяться на себя или иностранную гуманитарную помощь для элементарного выживания.

Ситуация стала медленно меняться с начала 2000-х гг., когда общая социально-экономическая ситуация в России улучшилась, и правительство В. В. Путина с амбициозным планом по возрождению России пришло к власти.

Знаковым событием стала первая постсоветская арктическая стратегия под названием *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 и дальнейшую перспективу*¹, утвержденная в сентябре 2008 г. Документ из шести страниц обозначил российские национальные интересы в регионе как следующие: превращение Арктики в стратегическую ресурсную базу страны, преобразование Северного морского пути (СМП) в единую национальную транспортную артерию и создание в регионе зоны мира и международного сотрудничества. Ожидалось, что в результате развития северных территорий АЗРФ станет «главной ресурсной базой» на период с 2016 по 2020 г.

Стратегическая задача в области безопасности была определена как «поддержание необходимого уровня боеспособности войск (сил) общего назначения», усиление береговой охраны Федеральной службы безопасности (ФСБ) и пограничного контроля в АЗРФ, установление технического контроля над проливами и устьями рек вдоль всего СМП. Поэтому российским вооруженным силам, расположенным в АЗРФ и организованным под единым командованием (арктическая группировка сил — АГС), было поручено не только защищать территорию, но также охранять российские экономические интересы в регионе. В свою очередь, эта мера потребовала увеличения возможностей Северного флота, который считался и считается сегодня важнейшим инструментом для обеспечения российских суверенных прав на Крайнем Севере, включая защиту экономических интересов.

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969) // URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>

Хотя документ предназначался главным образом для внутригосударственных нужд (в частности, он был нацелен на установление приоритетов для развития АЗРФ), многие иностранные аналитики склонны интерпретировать Стратегию-2008 как «настоящее доказательство» российских ревизионистских намерений в регионе¹. Как они полагают, планы России по «определению внешних границы АЗРФ», созданию АГС и сети пограничных застав по береговой линии Северного Ледовитого океана служили доказательством московского экспансионизма в регионе. Уверения Кремля, что все эти инициативы имеют абсолютно оборонительные цели, были восприняты с большим скептицизмом.

Так как Стратегия-2008 была скорее документом общего характера, ее содержанию не хватало конкретики. Отдельные положения документа следовало бы уточнить, а его содержание было необходимо регулярно обновлять. 20 февраля 2013 г. президент В. В. Путин одобрил *Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года* (Стратегия-2013)², которая одновременно служила продолжением Стратегии-2008 и вносила в нее обновления. Следует отметить, что этот документ нельзя считать полноценной российской арктической доктриной, так как он относится лишь к АЗРФ, но не ко всему Арктическому региону. В этой связи данный документ можно сравнить с канадской (2009 г.) и норвежской (2006 г.) стратегиями по развитию северных территорий.

Главной целью Стратегии-2013 оставалось формулирование доктринальной/концептуальной основы для устойчивого развития АЗРФ. Это означает, что стратегия в большей степени ориентировалась на внутригосударственные нужды. Сохраняя преемственность с предыдущей, Стратегия-2013 подчеркивала национальный суверенитет России над АЗРФ и Севморпутем и призывала к защите национальных интересов страны в регионе.

В то же время в Стратегии-2013 получили дальнейшее развитие несколько важных международных аспектов функционирования АЗРФ. Среди них намерение Москвы юридически определить границы российского континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и подготовить новую заявку в Комиссию ООН по границам

¹ Huebert R. The Newly Emerging Arctic Security Environment. Calgary: Canadian Defense & Foreign Affairs Institute, 2010.

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации) // URL: <http://правительство.рф/docs/22846/>

континентального шельфа (КГКШ). Другой аспект касался развития международного сотрудничества в таких сферах, как разведка и добыча арктических ресурсов, охрана окружающей среды, сохранение традиционной среды обитания и образа жизни коренных народов. В сравнении со Стратегией-2008 новый документ предполагает гораздо более широкое поле для международного сотрудничества в плане решения многочисленных арктических проблем и обеспечения устойчивого развития региона в целом. Благодаря этому Стратегия-2013 стала выглядеть более привлекательной как для международной общественности, так и для потенциальных партнеров по сравнению с предыдущим документом.

Что касается чисто военных аспектов, то в Стратегии-2013 были определены следующие задачи:

- обеспечение благоприятного оперативного режима для российских войск, размещенных в АЗРФ, для адекватного противодействия военным рискам и угрозам национальной безопасности России;
- проведение военных учений АГС для повышения ее боевой готовности в целях защиты российских интересов в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) и сдерживания потенциальных угроз и агрессии против страны;
- совершенствование структуры и состава АГС, обеспечение ее современным оружием и надлежащей инфраструктурой;
- совершенствование системы контроля за воздушным и морским пространствами;
- использование технологий двойного назначения в интересах обеспечения военной безопасности и устойчивого социо-экономического развития АЗРФ;
- завершение гидрографических работ по уточнению границ территориальных вод, ИЭЗ и континентального шельфа РФ¹.

В целом Стратегия-2013 скорее подготовила почву для продолжения дискуссий по поводу российского арктического политического курса, чем явила собой исчерпывающую и четко определенную доктрину. Для того чтобы стать по-настоящему эффективной национальной стратегией, подобный документ должен быть уточнен и детализирован. Необходимо разработать конкретные инструменты в виде комплекса федеральных законов, правил и целевых программ. Российская арктическая стратегия также должна быть лучше подготовлена

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации) // URL: <http://правительство.рф/docs/22846/>

для восприятия международной общественностью. Хотя российская арктическая доктрина 2013 г. вполне определенно делала акцент на вопросах мягкой безопасности, международная общественность по инерции продолжает воспринимать этот документ как выражение планов Москвы по экспансии на Крайнем Севере.

Украинский кризис повлек за собой определенный пересмотр концептуальной/доктринальной основы российского национального курса в области безопасности, начиная с российской военной стратегии. 26 декабря 2014 г. президент В. В. Путин одобрил новую версию российской военной доктрины. Хотя Арктика в документе упоминалась лишь раз, примечательно, что впервые защита российских национальных интересов в регионе в мирное время была закреплена за российскими вооруженными силами¹. Новая военная доктрина, по существу, сохранила свой оборонительный характер, однако многие соседи России (включая арктические государства) по-прежнему сохранили озабоченность по поводу намерений России в регионе.

В июле 2015 г. президент Путин одобрил новую версию морской доктрины России², которая определила Арктику одним из двух регионов (вместе с Северной Атлантикой), где активность НАТО и международная конкуренция за природные ресурсы и морские пути продолжали нарастать и нуждались в «адекватном ответе» России. Согласно документу военно-морские силы и атомный ледокольный флот следует модернизировать в 2020-е гг.

Президент Путин также одобрил новую национальную стратегию безопасности в конце декабря 2015 г.³ Арктика упоминалась три раза в этом документе. Во-первых, регион был назван областью, где международное соперничество за ресурсы в Мировом океане может возрасти. Во-вторых, Арктика определялась как транспортный/коммуникационный коридор, который является важнейшим для экономической безопасности России. В-третьих, Крайний Север был назван в качестве региона международного сотрудничества, мира и стабильности.

В ноябре 2016 г. президент Путин подписал новую версию *Концепции внешней политики России*⁴, в которой Арктика была упомянута два раза. Во-первых, Арктика была описана как регион воз-

¹ Военная доктрина Российской Федерации // URL: <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>

² Морская доктрина Российской Федерации // URL: <http://statc.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqjftS5yrIZUVTJan77L.pdf>

³ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html>

⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=0&rangeSize=1>

можного сотрудничества с Канадой. Во-вторых, она была упомянута в специальном разделе по Крайнему Северу. Документ подчеркнул важность сотрудничества между региональными игроками в таких областях, как устойчивое развитие природных ресурсов и СМП, охрана окружающей среды, сохранение мира и стабильности. В Концепции также подчеркивалась необходимость усиления региональных многосторонних институтов, таких как Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона. Документ особенно настаивал на необходимости изолировать Арктику от текущего напряжения между Россией и Западом и предупредить любой военный конфликт в регионе.

В целом в то время как украинский кризис повлиял в какой-то мере на восприятие Москвой угроз в Арктике, он не так значительно изменил общую позицию Кремля в отношении региона, которому, согласно российскому руководству, следует оставаться зоной мира и безопасности. Основой безопасности региона должно стать развитие сотрудничества с другими участниками арктической политики. Однако интересы России и экономическая деятельность в АЗРФ должны быть надежно защищены, точно так же как и у других прибрежных арктических государств.

Стратегия «жесткой» безопасности

Сдвиг в восприятии Россией угроз в Арктическом регионе начался в конце XX в. Внимание постепенно переключалось от проблем «жесткой» в сторону «мягкой» безопасности. Сфера «мягкой» безопасности включает обеспечение доступа России к природным ресурсам и транспортным путям в регионе и контроля за ними, борьбу с последствиями изменения климата и ликвидацию накопленного экологического ущерба.

Тем не менее часть российских стратегов по-прежнему полагает, что угрозы безопасности и другие проблемы в регионе требуют сохранения и дальнейшего развития определенного военного потенциала для присутствия в Арктике. Они отмечают, что украинский кризис негативно повлиял на отношения России с НАТО и его членами. НАТО приостановила программы сотрудничества с Россией, включая контакты между военными и разработку мер доверия в сфере военной безопасности. Возросло количество и состав учений НАТО у северных границ России, причем сценарий учений четко указывает на их антироссийскую направленность.

Российская политика в сфере военной безопасности в Арктике не может не учитывать ряд объективных обстоятельств. Прежде всего,

в Арктике сохраняется режим стратегического сдерживания между Россией и США, и соответствующие задачи возложены на Северный флот в целом и его стратегический компонент. Сохраняются другие двусторонние противоречия на политическом уровне. США стремятся распространить свою гегемонию на Арктику, оставляя за собой право на односторонние действия, достижение свободы передвижения своих коммерческих и военных судов. Этот принцип применяется к СМП, который Россия относит к национальной юрисдикции. США трактуют в свою пользу право мирного прохода военных кораблей через российские территориальные воды¹.

Вопреки западному пессимизму по части милитаризации российской арктической политики, радикальных изменений в этой сфере не произошло. Военная стратегия Москвы остается направленной на достижение трех главных целей: во-первых, продемонстрировать и укрепить суверенитет России над АЗРФ, включая ИЭЗ и континентальный шельф, во-вторых, защитить свои экономические интересы на Крайнем Севере, и в-третьих, продемонстрировать, что Россия все еще является великой державой и имеет военный потенциал мирового класса². Отметим, что российский обычный (неядерный) военный потенциал можно сравнить с военной мощью прибрежных арктических государств, например США и Канады.

Активизация военного строительства России в АЗРФ связана не с трендом на милитаризацию, который пытаются усмотреть ряд западных экспертов, а с изменением регионального баланса сил в ущерб России. Причиной была быстрая деградация советской военной машины в Арктике после окончания «холодной» войны. Поэтому в начале 2000-х гг. объективно назрела необходимость компенсировать этот упадок через модернизацию российских ядерных и обычных сил, чтобы эффективно противодействовать складывающимся угрозам и вызовам безопасности. Главная цель модернизации — сделать российские вооруженные силы в Арктике более компактными, лучше экипированными и обученными. Усилия по модернизации российских вооруженных сил успешно стартовали до начала украинского кризиса, а именно — с принятием третьей Государственной программы перевооружения (2007–2015 гг.), которая включала ядерный и традиционный компоненты.

¹ *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Российско-американские отношения в Арктике: сотрудничество или соперничество? // *Мировая экономика и международные отношения.* 2018. Т. 62. № 9. С. 103–111.

² *Konyshov V., Sergunin A.* Is Russia a Revisionist Military Power in the Arctic? // *Defense and Security Analysis.* 2014. Vol. 30. No. 4. P. 323–335.

Программа модернизации российских стратегических сил на Севере включает обновление флотилии восьми стратегических атомных подводных лодок. В настоящее время только шесть субмарин класса «Дельта-IV» проходят через процесс модернизации. В будущем новые стратегические атомные субмарины класса «Борей» четвертого поколения планируют заменить подлодки класса «Гайфун» и «Дельта IV». Субмарина класса «Борей» *Юрий Долгорукий* находится в составе Северного флота с января 2013 г. В 2019 г. в состав Северного флота войдут стратегическая ядерная ПЛ *Князь Владимир* и многоцелевая атомная ПЛ *Казань*¹. Еще две подлодки класса «Борей» (*Князь Олег* и *Князь Пожарский*) войдут в строй к 2021–2023 гг. Общее количество «Бореев» на Северном флоте будет доведено до пяти (еще пять на Тихоокеанском флоте)². Проходит плановую модернизацию и стратегическая авиация: на вооружение поступили четыре Ту-95МС и Ту-160.

Стратегические ядерные силы, расквартированные в Арктике, находятся на высоком уровне, позволяющем гарантированно осуществлять сдерживание. В 2018 г. впервые с ПЛ *Юрий Долгорукий* успешно осуществлен залповый пуск четырех баллистических ракет. Стратегический ракетоносец Ту-160 выполнил пуск двенадцати ракет Х-101 по полигону, расположенному за Полярным кругом. В интересах стратегической авиации реконструируются аэродромы «Североморск-1» на Кольском полуострове и около пос. Тикси в Якутии.

В отличие от стратегического компонента, украинский кризис более заметно сказался на организации и состоянии обычных сил России. В целях реорганизации российских наземных войск в АЗРФ более эффективным способом было объявлено, что планируется преобразовать мотострелковую бригаду и бригаду морской пехоты, расположенные возле Печенги (Мурманская область) в специальную арктическую бригаду. К 2016 г. военнослужащие этого подразделения должны были быть обучены по особой программе и экипированы специально для осуществления военных операций в Арктике. Как было замечено выше, все обычные силы в АЗРФ должны были быть организованы в АГС под объединенным арктическим командованием³.

Однако украинский кризис и реакция НАТО на российские действия в Крыму и на Донбассе ускорили реформирование вооруженных

¹ *Заквасин А.* «Новое качество ВМФ»: на что будут способны новейшие атомные подлодки России // URL: <https://russian.rt.com/russia/article/608488-podvodnye-lodki-vmf-shoigu>

² Источник: еще две стратегические подлодки «Борей-А» построят на «Севмаше» к 2028 году // URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/5856741>

³ Первая арктическая мотострелковая бригада получила боевое знамя // URL: <http://yamal-region.tv/news/13891/?black=on>

сил, размещенных в АЗРФ. В то время как две бригады, базирующиеся в Печенге, так и остались в неизменном виде, арктическая бригада была создана раньше запланированного срока (в январе 2015г.) и размещена в Алакургти, вблизи финско-российской границы. Учитывая «возросшую военную угрозу НАТО» на Севере, президент В. В. Путин решил ускорить создание нового стратегического командования «Север», которое было учреждено в декабре 2014 г. (за три года до запланированного срока). Было объявлено, что вторая арктическая бригада будет сформирована и дислоцирована в Ямало-Ненецком автономном округе за Полярным кругом¹.

Министр обороны России С. К. Шойгу также объявил о планах создания двух новых арктических дивизий береговой обороны к 2018 г. в целях укрепления безопасности СМП. Одну из них предполагалось дислоцировать на Кольском полуострове в дополнение к существующим военным силам, другую – в восточной Арктике, на Чукотском полуострове. В обязанности новых соединений планировалось вменить такие, как отражение потенциальных атак, борьба с саботажем и противовоздушная оборона в районе СМП². Новые войска должны были тесно сотрудничать с правоохранительными органами, такими как Министерство внутренних дел, Росгвардия и Пограничная служба. Однако к намеченному сроку эти дивизии так и не были созданы, и будущее этих планов остается неопределенным.

Кроме того, растущее напряжение между НАТО и Россией вынудило последнюю обратить внимание на состояние сил ПВО, которые расположены в АЗРФ: на Кольском полуострове, возле г. Северодвинска Архангельской области, в пос. Диксон и Тикси, на Чукотке (мыс Шмидта) и на нескольких островах в Арктике (на Новой Земле, Земле Александры, Земле Франца Иосифа, Новых Сибирских островах и на острове Врангеля). Были восстановлены некоторые заброшенные советские аэродромы и военные базы в регионе.

Эти силы ПВО, имеющие на вооружении, помимо прочего, ракетные системы береговой обороны РС-26 Рубеж, системы противовоздушной обороны С-300 и артиллерийский зенитный комплекс «Панцирь-С1»³, были объединены в единую оперативную группу в октябре 2014 г. Меры по усилению военного потенциала Москвы

¹ *Фалыхов Р.* За нефть и газ стоит ледовая дружина // URL: <https://www.gazeta.ru/business/2013/12/10/5796761.shtml>

² *Staalesen A.* New Russian forces to protect Arctic coast // The Independent Barents Observer, 23 January 2017. URL: <https://www.arctictoday.com/new-russian-forces-to-protect-arctic-coast/>

³ *Klimenko E.* Russia's Arctic Security Policy. Still Quiet in the High North? // SIPRI Policy Paper. 2016. No. 45.

в регионе предполагают создание новых военно-воздушной и противовоздушной армий, включая полки, вооруженные самолетами-перехватчиками МиГ-31, системами ПВО С-400 (для замены системы С-300)¹, и радиолокационные станции. Одной из целей этой программы является восстановление сплошного радарного покрытия вдоль северного побережья России, которое было утеряно в 1990-х гг. В целом в ближайшее время в Арктике должны быть созданы 13 аэродромов, испытательный полигон военно-воздушных сил и 10 радиолокационных станций и центров управления.

Как уже было отмечено, общее управление системой военной безопасности в АЗРФ с декабря 2014 г. осуществляется объединенным стратегическим командованием «Север», созданным на базе Северного флота и нескольких военных округов. Зона его ответственности простирается от Мурманска до Анадыря. В состав командования входят разнородные силы и средства: стратегический ядерный подводный флот, соединения надводных кораблей, морская авиация, военнокосмические силы, ПВО, сухопутные войска, береговая охрана, радиотехнические войска. Командование имеет в распоряжении систему снабжения и инфраструктуру, развернутую на островах Северного Ледовитого океана от Земли Франца-Иосифа на западе и до Новосибирских островов на востоке. Комплекс задач командования включает в себя поддержание стратегической стабильности в глобальном масштабе, защиту национальных интересов в АЗРФ и в Мировом океане, обеспечение безопасности гражданского судоходства в Заполярье, океанографических и исследовательских работ.

В Арктике создана система контроля воздушной, надводной и подводной обстановки, которая поддерживается в состоянии постоянной боеготовности. На 2019 г. намечено проведение тестирования воздушно-космической обороны и учений по взаимодействию флота с сухопутными силами. Силами радиотехнической группировки создано сплошное радиолокационное поле для защиты АЗРФ от любых средств нападения из воздушно-космического пространства². В настоящее время особенно актуальна защита от крылатых ракет морского базирования и беспилотных летательных аппаратов.

Специфика командования «Север» состоит в том, что оно не просто выполняет военные задачи, но и участвует в освоении Арктики,

¹ The Military Balance 2016. London: International Institute for Strategic Studies, 2016.

² *Настин П.* Шойгу объявил о создании сплошного радиолокационного поля по периметру границ России // URL: <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/20193111554-SD5dd.html>; *Петров С., Закваскин А.* Северный рубеж: как развивается арктическая группировка российских войск // URL: <https://russian.rt.com/russia/article/455340-strategicheskoe-komandovanie-sever>.

обеспечивая научные исследования, поисково-спасательные работы, защиту СМП и безопасную навигацию, радио- и космическую связь, безопасную работу нефте- и газодобывающих объектов.

Укрепление Пограничной службы представляет собой один из наиболее важных приоритетов для национальной безопасности России на северном направлении. Первая арктическая пограничная застава, целью которой являлся мониторинг судоходства и борьба с браконьерством на море, была создана в 1994 г. Данное подразделение было реорганизовано в 2004–2005 гг., а новые арктические подразделения были созданы в составе пограничных застав в г. Архангельске и г. Мурманске в 2009 г. Кроме того, были сформированы два новых пограничных управления: одно – в Мурманске для западных регионов АЗРФ и одно – в Петропавловске-Камчатском для восточных арктических регионов. Пограничникам теперь поручено справляться с новыми угрозами и проблемами в сфере «мягкой» безопасности, включая создание надежных систем пограничного контроля, введение специальных визовых правил для некоторых регионов и технического контроля над речными зонами и акваторией СМП, мониторинг которых в настоящий момент осуществляется с воздуха Пограничной службой, а на земле и в воде – Северо-Восточным управлением этой службы. Российские пограничники собираются создать глобальную мониторинговую сеть от Мурманска до острова Врангеля. В целом Москва планирует построить 20 пограничных застав вдоль арктической береговой линии¹.

Еще один структурный компонент текущей реорганизации российской Пограничной службы – усиление береговой охраны, входящей в эту службу. Теперь деятельность береговой охраны имеет более широкий фокус: в дополнение к традиционной функции защиты биологических ресурсов в Северном Ледовитом океане в число основных приоритетов этой службы входит обеспечение безопасности нефтегазовых объектов и судоходства по СМП. Существуют планы по оснащению береговой охраны в АЗРФ абсолютно новыми судами проекта 22100. Патрульный корабль ледового класса *Полярная звезда*, способный действовать в океанских условиях, в настоящее время проходит морские испытания в Балтийском море. Суда этого класса могут крушить лед размером до 31,4 дюймов. Автономный ход этих судов составляет 60 дней, радиус действия – 12 000 морских миль при скорости 20 узлов. Они экипированы вертолетом Ка-27 и могут быть снабжены беспилотниками типа *Горизонт*².

¹ Загорский А. В. Арктические учения Северного флота // URL: http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_053.pdf

² The Military Balance 2016. London: International Institute for Strategic Studies, 2016.

Внимание, которое Россия уделяет береговой охране, соизмеримо с другими прибрежными государствами (особенно Норвегией и Данией). Более того, Россия активно участвовала в создании Арктического форума береговых охран, который был учрежден прибрежными государствами в ноябре 2015 г.

Москва стремится доказать, что рост военной мощи России в регионе является оборонительным по своей природе и что количество дополнительных вооруженных сил, размещенных там, незначительно. Кремль считает эти действия адекватными, учитывая важность Севера для российских планов по будущему экономическому развитию, возрастающую уязвимость протяженных российских северных границ и ожидаемый рост коммерческих перевозок вдоль северного побережья России по мере таяния арктического льда.

Вместе с тем позиция России по обеспечению военной безопасности в целом и в Арктике в частности может измениться, о чем официально заявил президент В. В. Путин, комментируя выход США из договоров о ПРО и РСМД, испытание новой модификации крылатой ракеты «Томагавк» дальностью свыше 500 км, начало работ по созданию гиперзвуковой ракеты средней дальности и возможность использования развернутых в Европе пусковых установок ПРО МК-41 в качестве ударных платформ. При этом действия России будут носить ответный, т. е. оборонительный характер¹.

Конфигурация вызовов военной безопасности в Арктике, которые требуют реагирования со стороны России, была обозначена в докладе С. К. Шойгу на заседании коллегии Министерства обороны 18 декабря 2018 г.² Он отметил, что военно-политическая обстановка в мире осложнилась в течение уходящего года. Польша дала согласие разместить на своей территории бронетанковую дивизию США. НАТО увеличивает количество учений у северных границ России и привлекает нейтральные страны, включая Швецию и Финляндию. Для расширения действий в Арктике воссоздается второй оперативный флот США. В Норвегии, вблизи границы с РФ, американцы продолжают строительство новейшей РЛС «Глобус-3» для слежения за российской военной активностью в Арктике. Правда, по мнению российских экспертов, такие объекты, как Новая Земля и Земля Франца-Иосифа пока останутся недосыгаемыми для слежения³.

¹ Пудовкин Е. Путин поручил ответить на испытание США запрещенных ракет // URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/08/2019/5d5fb6529a794709a944a8b0>

² Заседание коллегии Министерства обороны // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59431>

³ Петров А. Ходаренок: норвежский «глаз» НАТО близорук, чтобы шпионить за Россией в Арктике // URL: <https://rueconomics.ru/vse-novosti>

Численность дислоцированной в Норвегии морской пехоты США увеличена вдвое, до 700 чел.

Повестка дня «мягкой» безопасности

Повестка дня Кремля по внутренней безопасности в АЗРФ является очень насыщенной и имеет больший приоритет, чем международные проблемы в регионе. Российское руководство понимает, что большинство угроз и вызовов АЗРФ приходит изнутри страны, нежели из-за рубежа. Эти проблемы проистекают из сочетания факторов, включая деградацию транспортной и социальной инфраструктуры советского времени, нынешнюю модель российской экономики, ориентированную на добычу и экспорт ресурсов, многочисленные экологические проблемы, вызванные советской моделью индустриализма и военной деятельности, нехватку финансирования и управленческих навыков в России для надлежащего развития Крайнего Севера.

Экономическое измерение российской стратегии «мягкой» безопасности имеет следующие приоритеты для АЗРФ: устойчивая экономическая деятельность и рост благосостояния населения региона, природосберегающее использование минеральных и биологических ресурсов, развитие транспортной инфраструктуры (авиации, морского и наземного транспорта), информационных технологий и современных средств телекоммуникации¹.

Приоритеты российской экономической стратегии в АЗРФ были слегка подкорректированы после начала украинского кризиса. В-первых, Москве пришлось изменить приоритеты энергетической политики. Из-за нехватки западных технологий и инвестиций оффшорные проекты были приостановлены либо замедлены. Акцент был сделан на производство сжиженного природного газа (СПГ), который является более перспективным экспортно-ориентированным проектом, чем экспорт сырой нефти (завод Ямал-СПГ в Сабетте). Для противодействия западным санкциям Россия пригласила Китай, Южную Корею, Индию и Вьетнам, которые не вводили санкций против России и которые поддерживают российские арктические проекты через финансирование, технологии и проекты по совместному развитию.

Экологическое измерение российской стратегии в АЗРФ включает: мониторинг и оценку состояния окружающей среды в Арктике, предупреждение и устранение загрязнения окружающей среды, охрану

¹ Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/AtEYgOHutVc.pdf>

арктической морской среды, сохранение биологического разнообразия в Арктике, оценку влияния изменения климата в Арктике, предупреждение и устранение экологических катастроф в Арктике, включая те, которые могут быть вызваны изменением климата¹.

Москва серьезно обеспокоена ситуацией с окружающей средой в Арктическом регионе. Как результат интенсивной хозяйственной и военной деятельности, многие области АЗРФ сильно загрязнены и представляют особо серьезную угрозу для здоровья проживающего там населения. Российские ученые идентифицировали 27 так называемых импактных зон, где загрязнение привело к деградации окружающей среды и росту заболеваемости среди местного населения. Главными импактными зонами являются Мурманская область (10% общего загрязнения из 27 импактных зон), городская агломерация Норильска (более 30%), западно-сибирские нефтегазовые области (более 30%) и Архангельская область (около 5%)². В среднем около 15% территории АЗРФ загрязнено или имеет высокую заболеваемость населения³.

В 2011 г. правительство России запустило программу стоимостью 2,3 трлн руб. для очистки АЗРФ, включая архипелаги Земля Франца-Иосифа и Новая Земля. К концу 2016 г. около 42 000 тонн мусора было вывезено с этих архипелагов и 349 га островной земли было очищено⁴. В 2015 г. была запущена другая программа очистки АЗРФ, в этот раз с бюджетом 21 трлн. К концу 2016 г. очистка острова Врангеля, включая уборку российскими военными 36 477 баррелей и 264 тонны металлолома, была практически закончена⁵. Всесторонний анализ ситуации с окружающей средой был также запланирован в других семи районах АЗРФ, но федеральное правительство не смогло найти надежных подрядчиков для выполнения необходимых исследований. По той же причине не были полностью выполнены и работы по очистке шахтерских поселков на Шпицбергене, запланированные на 2011–2013 гг.

¹ Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/AtEYgOHutVc.pdf>

² Душкова Д. О., Евсеев А. В. Анализ технологического воздействия геосистемы европейского Севера России // Арктика и Север. 2011. № 4. С. 1–34.

³ Кочемасов Ю., Моргунов Б., Соломатин В. Эколого-экономическая оценка перспектив развития Арктики. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/arktika_perspektivy_razvitiya_2009-04-24.htm

⁴ Ликвидация накопленного экологического ущерба в Арктике // URL: <https://ria.ru/infografika/20161121/1481781022.html>

⁵ Усилиями российских военных с острова Врангеля было вывезено 36 477 бочек и 264 тонны металлолома // URL: <http://neftgaz.ru/news/view/154946-Usiliyami-rossijskih-voennyh-s-ostrova-Vrangelya-bylo-vyvezeno-36-477-bochek-i-264-tmetalloloma>

Вооруженные силы РФ тоже активно участвуют в ликвидации экологического ущерба на территориях размещения войск. Всего с 2015 г. силами специализированных подразделений было очищено 104 кв. км территории. Было собрано 18,5 тыс. тонн металлолома, из них вывезено 16 тыс. тонн. По данным на 2018 г., остается очистить около 9% территорий, где находятся военные¹.

Обеспечение безопасного хранения и переработки ядерных отходов является еще одной областью сотрудничества России с другими арктическими государствами. Примечательно, что более чем 200 отработанных ядерных реакторов из подводных лодок и ледоколов с советского периода хранятся на Кольском полуострове, являясь советским наследием, которое доставляет проблемы не только России, но и соседним странам, таким как Норвегия, Финляндия и Швеция. Следует заметить, что Программа совместного уменьшения угрозы США и России (программа Нанна-Лугара) 1991–2012 гг.² и Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации 2003 г.³ сыграли важную роль в решении проблемы ядерных отходов в регионе.

В рамках программы российского правительства по ядерной и радиационной безопасности 2008–2015 гг. были успешно утилизированы 195 отработанных ядерных реакторов с подлодок (97% от их общего числа), демонтированы 98,8% радиоизотопных термоэлектрических генераторов и утилизированы 86% этих генераторов. Были построены централизованные долгосрочные хранилища для отработанного ядерного топлива. Более того, 53 вредных ядерных объекта были выведены из эксплуатации, 270 га зараженной земли рекультивированы, и открытое водохранилище радиоактивных отходов было закрыто⁴.

Россия поддержала и активно участвовала в развитии всех инициатив ООН по охране окружающей среды, начиная с составления докладов Межправительственной группы экспертов по изменению климата и заканчивая *Полярным кодексом Международной морской организации (2014–2015 гг.)* и *Парижским соглашением по изменению*

¹ Заседание коллегии министерства обороны. 18 декабря 2018 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59431>

² *Nitkittin M., Woolf A.* The Evolution of Cooperative Threat Reduction: Issues for Congress. Washington, DC: Congressional Research Service, 2014. URL: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43143.pdf>

³ Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901866493>

⁴ Rosatom, Back-end // URL: http://www.rosatom.ru/en/rosatom-group/back-end/index.php?sphrase_id=11699

климата (2015 г.). Москва также активно участвовала в рабочих и экспертных группах Арктического совета, вовлеченных в исследования по окружающей среде и экологической оценке.

Социальное измерение стратегии «мягкой» безопасности Москвы сосредоточено на проблемах здравоохранения людей, живущих и работающих в Арктике, образования и культурного наследия, развития творческого потенциала детей и молодежи, равноправия полов и обеспечения благосостояния и искоренения бедности среди коренных народов Севера¹.

Хотя в рамках российских стратегических документов было озвучено множество хороших идей, их реализация все еще остается проблематичной, что является характерным для многих областей российской политики. Курс на модернизацию и внедрение инноваций в АЗРФ, намеченный российским правительством, должен перейти от политических деклараций к реализации конкретных, реалистичных проектов в регионе. Кремль понимает необходимость конструктивного диалога и более глубокого сотрудничества с регионами, входящими в АЗРФ, муниципалитетами, коренными народами и негосударственными организациями (такими как Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также экологические и правозащитные организации)². Москва обычно поощряет работу этих организаций с международными партнерами, за исключением, конечно, случаев сепаратистского характера или попыток бросить вызов прерогативе Москвы в области внешней политики. На практике, однако, политика и подходы федеральной бюрократии часто противостоят конкретным проектам субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества. Вместо использования ресурсов этих акторов Москва пытается их контролировать. Поступая таким образом, государство ставит под сомнение ценность их инициатив, делая их пассивными, как на внутригосударственном, так и на международном уровнях.

Помимо управленческих и практически-политических трудностей в обеспечении «мягкой» безопасности существуют концептуальные проблемы. Весь комплекс вопросов «мягкой» безопасности включается в понятие устойчивого развития, которое впервые было выдвинуто Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию еще

¹ Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/AtEYgOHutVc.pdf>; Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // URL: <http://docs.cntd.ru/document/>

² *Sergunin A., Konyshov V. Forging Russia's Arctic Strategy: Actors and Decision-Making // The Polar Journal. 2019. Vol. 9. No. 1. P. 75–93.*

в 1987 г. и содержится в стратегии социально-экономического развития АЗРФ до 2010 г. В содержательном плане концепция устойчивого развития подразумевает такую модель развития экономики, которая не ухудшает возможностей существования будущих поколений и сохраняет в устойчивом, сбалансированном состоянии природную среду обитания человека. Понимаемая таким образом устойчивость сталкивается с противоречием между стремлением бизнеса максимизировать прибыль и необходимостью изъятия ее части на природоохранные меры и природосберегающие технологии. Вместе с тем характер российской экономической деятельности в АЗРФ ориентирован на расширенную добычу и экспорт ресурсов, что не вписывается в ооновскую идею устойчивости.

Хотя стратегия развития АЗРФ называет концепцию устойчивого развития важнейшим приоритетом, последняя остается содержательно нераскрытой, не уточненной применительно к конкретно-исторической ситуации. Между тем ряд объективно сложившихся обстоятельств препятствует движению экономики региона по пути устойчивого развития: географическая удаленность, экспортно-ориентированное производство, неразвитость инфраструктуры, моноспециализация городов, депопуляция и др. Кроме того, что концепция является расплывчатой в содержательном плане, в доктринальных документах РФ не прописан должным образом механизм реализации стратегии устойчивого развития. В них лишь говорится в общем плане о необходимости взаимодействия государственных, коммерческих и общественных организаций. Это ведет к различному толкованию концепции устойчивого развития в практической деятельности¹.

Заключение

Эпоха после окончания «холодной войны» принесла значительные изменения в российское восприятие угроз и политику безопасности на Крайнем Севере. В отличие от периода «холодной войны», когда Арктика была зоной глобальной конфронтации между СССР и США/НАТО, в настоящее время Москва видит в Арктике регион международного сотрудничества. Хотя угрозы «жесткой» безопасности сохраняются, повестка «мягкой» безопасности является более важной с точки зрения долгосрочной стратегии России в Арктике.

Несмотря на то, что некоторые зарубежные СМИ, политики и аналитики подчеркивают значительный рост военного потенциала России

¹ *Конышев В. Н., Сергунин А. А., Субботин С. В.* Государственный приоритет – устойчивое развитие российской Арктики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. № 3. С. 416–430.

в Арктике и даже говорят о новом витке гонки вооружений в регионе, реальная ситуация далека от этого апокалиптического сценария. Более точным было бы охарактеризовать эту ситуацию как ограниченную по масштабам модернизацию, как определенный рост или изменения в уровне вооружений, численности войск и их структуре. Некоторые из этих изменений, например создание новых арктических подразделений, принятие на вооружение новых, лучше вооруженных военных кораблей, создание новых командных структур на Севере, не имеют никакого отношения к проецированию силы в спорные территории Арктики.

Эти действия предприняты прежде всего для патрулирования и защиты международно признанных национальных территорий, которые становятся все более доступными для такой незаконной деятельности, как чрезмерный вылов рыбы, браконьерство, контрабанда и неконтролируемая миграция. Другие тенденции, включая модернизацию российских стратегических ядерных сил, имеют отношение к стратегии сдерживания между Россией и США, а не к наращиванию наступательного потенциала против других арктических соседей. Следовательно, сами по себе программы военной модернизации и военного строительства не вызывают гонку вооружений в Арктике и не подрывают региональное сотрудничество.

Военно-стратегическая ситуация в Арктике остается достаточно стабильной даже на фоне наблюдающегося охлаждения отношений между Россией и Западом, поскольку ни одно из прибрежных арктических государств объективно не заинтересовано в эскалации военного напряжения в регионе. Внутри арктического региона нет противоречий, которые требовали бы военного решения. В то же время эрозия целой серии договоров (ПРО и РСМД, а на очереди и СНВ-III), подрывающая глобальную безопасность, может сказаться и на обстановке в Арктике, что требует мониторинга ситуации, политических и дипломатических усилий всех участников арктической политики.

Россия в большей степени обеспокоена вызовами «мягкой» безопасности АЗРФ: преобладание добывающей индустрии и экспорта энергоносителей, социально-экономическое неравенство между северными российскими регионами, деградация городской инфраструктуры, экологические проблемы, угрозы традиционному образу жизни коренных народов Севера и Дальнего Востока. Москва сосредоточена на выработке управленческих решений в области социально-экономической политики в АЗРФ и не претендует на территориальный или иной передел за счет соседей.

Освоение арктических пространств и превращение АЗРФ в основную ресурсную базу на обозримую перспективу требует реализа-

ции долгосрочных планов устойчивого развития региона. Не только Россия, но и другие арктические прибрежные государства в развитии своих северных территорий опираются на международное сотрудничество для привлечения инвестиций и технологий для организации совместных природоохранных и поисково-спасательных действий, для проведения научных исследований.

При этом они все едины в том, что экономические и суверенные права на территории и водные пространства Арктики должны быть надежно защищены в рамках национальной юрисдикции и международного права. И только доктринальные документы и политика США в рамках сдерживания России говорят о гегемонистских амбициях Вашингтона в Арктике. Однако военно-политическая ситуация в регионе остается достаточно стабильной и позволяет развивать многостороннее и взаимовыгодное сотрудничество.

Что касается арктической стратегии России, то Москва ясно продемонстрировала, что она предпочитает использовать инструменты «мягкой» силы на Крайнем Севере (дипломатические, экономические и культурные), а также действовать через многосторонние институты. Москва разработала прагматичную международную стратегию, которая нацелена на использование арктических программ сотрудничества и региональных институтов для решения, прежде всего наиболее острых российских проблем, а не каких-то абстрактных вызовов. Прагматизм России должен учитываться другими региональными игроками и не должен интерпретироваться неверно. В настоящее время не существует никакой российской «скрытой повестки дня» в Арктике. Москва настаивает на том, что ее стратегия в регионе предсказуема и конструктивна, а не агрессивна и не имеет импровизированный характер. Кремль довольно откровенен в отношении его намерений в регионе, утверждая, что Россия не хочет быть ревизионистской державой либо возмутителем спокойствия в Арктике. Для достижения национальных целей в регионе Россия будет использовать мирные дипломатические, экономические и культурные средства и будет действовать через международные организации и форумы, а не в одностороннем порядке.

Российское руководство считает, что повестка дня арктического сотрудничества могла бы включить в себя следующие области: борьба с последствиями изменения климата, охрана окружающей среды, борьба с чрезвычайными ситуациями, безопасность на воздушном и морском транспорте (включая имплементацию Полярного кодекса, нанесение на карту безопасных морских путей и картографирование), поисковые и спасательные операции, арктические исследования, проблемы коренных народов, трансграничное и приграничное сотрудничество и культура. Для

предупреждения потенциальных конфликтов, избегания недопонимания и организации регионального сотрудничества Россия предлагает арктическим государствам быть предельно откровенными насчет своих военно-политических стратегий и доктрин, а также включить меры по контролю над вооружениями и доверием в области безопасности в свои двусторонние и многосторонние отношения в Арктике. Для реализации этой амбициозной повестки дня необходима основательная институциональная поддержка. Для этой цели региональным (Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона) и глобальным (Международная морская организация, Программа ООН по окружающей среде, Программа ООН по развитию и т. д.) институтам, несколько снизившим свою активность в Арктике из-за недавнего ухудшения отношений между Россией и Западом, следует активизироваться.

О. А. Тимакова

Перспективы развития оборонных институтов в Европе

Во втором десятилетии XXI в. геополитическая обстановка в мире утратила стабильность. На повестку дня прочно вышла проблема кризиса мироустройства. По мнению многих экспертов, либеральный мировой порядок перешел в фазу упадка. Международная система безопасности и механизмы ее основных институтов проявили критические проблемы в функционировании, как утверждают западные исследователи-международники. Ведущие в военно-политическом и экономическом отношении акторы начали подготовку к окончательному согласованию параметров нового мироустройства.

После окончания «холодной войны» страны Запада пришли к выводу, что именно либеральная идеологическая платформа является универсальной матрицей мирового порядка. Но ценности такого мироустройства оказались под угрозой со стороны тех акторов международных отношений, которые должны были гарантировать их неизблемость.

Основные институты системы глобального управления, однако, продолжают функционировать. Они создавались в конце Второй мировой войны и в первые годы после нее при самом активном участии США и оказались способны выполнять возложенные на них обязанности и при ослаблении лидера в лице Вашингтона. Между тем гарант мирового порядка становится все более деструктивной силой.

Среди факторов, определяющих сегодня и на обозримую перспективу траекторию движения мирового порядка, эксперты РСМД в своем Глобальном прогнозе выделяют следующие.

1. Внутриполитическая ситуация в США и влияние американской внутренней политики на внешнеполитический курс страны.

2. Динамика отношений КНР и США, скорость нарастания военно-политических и экономических противоречий, их глубина, а также решимость сторон отстаивать свои исходные политические позиции.

3. Отношения России и США, а также России и «коллективного Запада» в целом.

4. Стабильность существующих альянсов (прежде всего НАТО) и перспективы формирования контуров новых союзов (Россия – КНР).

5. Рост или, наоборот, снижение автономности внешней и внутренней политики других крупных игроков, таких как ЕС или Япония. Перспективы сохранения стратегической автономии Индии¹.

Мир находится в самом центре турбулентного периода формирующаяся полицентричного миропорядка. Либеральный мировой порядок не был «универсальным лекарством» поддержания мира и стабильности – он был лишь периодом полного господства Запада.

Мировое сообщество сталкивается с необходимостью выработать новое понимание мирового устройства, определить, на какие нормы, идеи и ценности будут опираться его институты.

В данных условиях критически важным становится поддержание конструктивного сотрудничества ведущих игроков мира с целью контроля над изменениями глобального контекста. Россия, как страна объективно являющаяся частью общей системы коллективной безопасности в Европе, не может не участвовать в формировании новой конфигурации данной среды.

Будущее Североатлантического альянса

Одним из столпов, который координирует и контролирует большую часть вопросов, связанных с безопасностью, является Организация Североатлантического договора (НАТО) – альянс, являющийся центром евроатлантической системы безопасности с 1949 г.

Говорить о будущем НАТО, действиях альянса после всех изменений, навязанных организации Президентом США Д. Трампом, пока рано. Неясно, является ли возвращение фокуса на Россию и ее «угрозу» восточному флангу НАТО возвращением к традиционной коллективной безопасности в Европе и большему скептицизму об операциях вне зоны ответственности или это лишь пауза перед дальнейшей глобализацией деятельности альянса.

¹ Тимофеев И. Н. «Парад планет» в международных отношениях и сценарии динамики мирового порядка // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. С. 7.

Первый шаг был сделан Президентом США Д. Трампом еще в 2017 г. Потребовав «справедливой оплаты» американских гарантий безопасности и фактически обвинив европейцев в иждивенчестве за счет США, Д. Трамп впервые поставил под вопрос центральную аксиому Евро-Атлантики – незыблемость НАТО. Казалось бы, проблема нахождения нового «смысла существования» успешно решена с помощью стратегического сдерживания России на основе укрепления коллективной обороны. Разрыв же в отношениях Россия – НАТО, произошедший из-за украинского кризиса, все еще не преодолен. Итоговые документы саммитов НАТО в Варшаве (2014 г.), Ньюпорте (2016 г.) и Брюсселе (2018 г.) свидетельствуют о том, что Россия видится странами блока как одна из главных угроз их безопасности.

Сконцентрированность на «российской угрозе» привела к тому, что альянсом выработаны планы и конкретные меры реагирования на восточном фланге, но упущены из виду другие направления – угроза международного терроризма, нелегальная миграция и т. д. Внутри НАТО не сформирован единый подход о конкретной роли альянса в решении этих проблем. США и Великобритания желают усиления роли блока в процессе урегулирования региональных конфликтов на Ближнем Востоке и в Северной Африке и большего участия европейских стран-членов в данной политике альянса. Часть европейских союзников – Германия и страны Восточной Европы – нацелены на обеспечение безопасности восточного фланга Европы и меньшую степень вовлеченности альянса в ближневосточные кризисы. Южно-европейские страны – члены НАТО настаивают на активизации роли альянса в обеспечении безопасности в условиях миграционного кризиса.

В условиях войны в Сирии наглядно проявилась отстраненность НАТО от «глобальной войны с терроризмом». НАТО как военно-политический союз оказался бесполезным в отражении одной из самых сложных угроз с южного фланга – нелегальной миграции. Альянс не в состоянии провести военную операцию в Средиземноморье, которая бы повлияла на решение этой проблемы, равно как и других региональных кризисов. Роль НАТО в борьбе с главным вызовом современности – международным терроризмом – сведена к минимуму и остается вспомогательной в большей степени из-за сложности нахождения консенсуса в кардинально расходящихся взглядах и подходах союзников к противодействию новым асимметричным вызовам и угрозам и недостатка трансформации НАТО для противодействия ему.

Д. Трамп поставил под вопрос значимость альянса в борьбе с угрозами XXI в., такими как терроризм, а впоследствии высказал идею

о том, что обязательства ст. 5 Вашингтонского договора будут распространяться только на союзников, выполняющих требование по оборонным расходам в размере 2% ВВП. Президент настаивал на том, что именно в финансировании проявляется приверженность европейских союзников «общему делу».

Согласно решению последнего очередного саммита НАТО в Брюсселе в июле 2018 г. страны альянса обязались достичь необходимых показателей к 2024 г.

В 2018 г. трансатлантическая солидарность подверглась еще большей угрозе. Рост политической напряженности, торговые войны, протекционизм — это проявления внешнеэкономических решений Президента США, которые стали еще одним фактором, ослабевающим позиции либерального мирового порядка.

Невозможно утверждать, что только при президентстве Д. Трампа в отношениях США и стран Европы возникли противоречия. Вся история трансатлантического сотрудничества — это история противоречий. Суэцкий кризис 1956 г., война во Вьетнаме (1964—1975 гг.) и Ираке (2003—2011 гг.) поставила союзников на разные стороны баррикад. Экономические вопросы, связанные с поставками газа из СССР и России, торговлей с идеологическими противниками США — Кубой, Ираном, Ливией и др. — также становились яблоком раздора.

К Мюнхенской конференции по безопасности 2019 г., главными целями которой было стремление очертить положение дел в сфере международной безопасности и наметить перспективы дальнейшего развития, стало ясно, что Президент США видит в странах Европы уже не союзников и партнеров, а соперников. В очередной раз мюнхенская конференция стала поворотным пунктом — неважно, останется ли Д. Трамп на второй срок или нет, ни один последующий Президент США не вернется к модели отношений с европейскими союзниками, действовавшей до начала XXI в.

Более того, администрация Д. Трампа не рассматривает союзников по НАТО как способных сравняться по потенциалу с Соединенными штатами, а следовательно, не являющихся равным партнером. Подтверждением этому служит опыт операции НАТО в Ливии («Юнифайд протектор»), продемонстрировавшей как разницу в потенциалах союзников, так и сложности в нахождении консенсуса.

Официальные лица НАТО убеждают, что события подтвердили серьезность долгосрочной приверженности альянса своим партнерам и их значимость для операций НАТО. Но более всего опыт операции «Юнифайд протектор» доказал, что на данный момент альянс не способен проводить крупномасштабные кампании без участия внешних партнеров. Ливийская кампания НАТО, несмотря на ее относительно

крепкий легальный и политический базис, столкнулась со значительными вызовами внутреннего раскола и внешнего давления.

Хотя интервенция НАТО в Ливию стала свидетельством способности альянса быстро реагировать на кризис, она обнажила границы потенциала НАТО при проведении таких операций. За 222 дня операции воздушные силы и средства НАТО совершили более 26 тыс. вылетов, а уничтожили около 6 тыс. военных целей, что дает лишь одну пораженную цель на четыре вылета. Такая статистика демонстрирует военный потенциал европейских союзников. Более того, согласно отчету по итогам кампании существовали недостатки в разведке, наблюдении и рекогносцировке, потому что союзники не представляли всю необходимую информацию эффективным образом. Кроме того, персонал штаба альянса в Неаполе оказался недостаточно квалифицированным для обработки такой информации, в связи с чем от США потребовалось представить еще и свой персонал. В отчете также отмечается, что во время операции имела место чрезмерная зависимость от американской поддержки как раз в областях средств обеспечения, дозаправки и разведанных. Еще более серьезным был «вакуум ответственности» между недееспособным правительством Ливии и оперативными руководящими принципами НАТО, в результате без ответа оставался неконтролируемый поток беженцев, стремящихся спастись от конфликта. Согласно данным организации Human Rights Watch это стало одной из причин большого количества жертв среди мирного населения.

Операция в Ливии поставила под вопрос также и будущее операций в рамках концепции «Ответственность по защите». Ливийская кампания останется в истории как противоречивая интервенция. И хотя существовала резолюция ООН, союзники были в ловушке между нежеланием ввязываться в любую военную операцию в регионе после интервенции США в Ирак в 2003 г. и неспособности игнорировать доктрину. Поэтому изначально внутри альянса была сильна партия, стремящаяся препятствовать интервенции. Отказ США взять на себя главенствующую роль в операции, а также отказ использовать военные группировки непосредственно на территории Ливии оставили неопределенность не только о границах и продолжительности операции, но и о роли альянса в постконфликтном урегулировании.

В год семидесятилетия альянса на юбилейном саммите в Лондоне союзники должны найти ответы на ряд вопросов, касающихся перспектив развития блока.

1. Финансовая политика

С 2017 г., когда Д. Трамп ультимативно поставил вопрос о финансировании организации, произошли существенные изменения

в бюджетировании сферы безопасности новыми европейскими союзниками. За это время страны Балтии и такие государства, как Швеция и Финляндия, хотя они и не являются членами альянса, отчитались о достижении значительных и впечатляющих изменений в своей обороноспособности.

Эти государства не только увеличили свои оборонные бюджеты, но и, что касается например Швеции, переориентировались с гуманитарных миссий на вопросы национальной обороны. Все перечисленные страны, а также Румыния увеличили размер вооруженных сил, в том числе силы запаса, и запустили реформу перевооружения.

Что же касается «старой» Европы, то политика безопасности в лучшем случае оставалась на вторых ролях повестки дня. В Германии вопросы о бюджетировании оборонной сферы продолжают оставаться яблоком раздора. Социал-демократам удалось согласовать увеличение расходов на социальные нужды и в результате этого правительство Германии не пошло на дальнейшее увеличение оборонных расходов¹. Сейчас оно составляет 1,2% ВВП и к 2022 г. увеличится только до 1,3%. Однако для выполнения тех обещаний, которые взяла на себя Германия еще в предыдущий юбилей альянса, бюджетные расходы должны быть на несколько десятков млрд евро больше². В связи с этим немецкое правительство изменило согласованную дату достижения вышеобозначенных целей. Первоначально она была назначена на 2024 г., но впоследствии отодвинута на 2027 г., а теперь на 2032 г. Такое решение вызвало негодование руководства США. По мнению Трампа, уклонение Германии – лидера ЕС от соблюдения своих обязательств перед НАТО подает дурной пример другим странам. Вашингтон не устает повторять свою мысль о том, что затягивание вопроса с увеличением оборонных расходов – сознательная политика европейцев, рассматривающих США как безотказного спонсора своей безопасности.

Недостаточные расходы на оборонную сферу – не единственная финансовая проблема НАТО. Наравне с ней стоит вопрос о неправильном расходовании средств. К примеру, Польша является одной из немногих европейских стран, которые действительно тратят 2% ВВП на оборонные расходы, но ее приоритетом остаются подразделения, обеспечивающие территориальную оборону. По меркам институтов

¹ Regierung Beschließt Finanzplanung Bis 2022: In Diese Bereiche Fließt Mehr Geld // Merkur.de. URL: <https://www.merkur.de/politik/regierung-beschliesst-finanzplanung-bis-2022-in-diese-bereiche-fliesst-mehr-geld-zr-10011783.html>

² Germany's Defence Commitments: Nothing but Paper Tigers? // European Council on Foreign Relations. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_defence_commitments_nothing_but_paper_tigers

НАТО военная ценность таких подразделений чрезвычайно невысока. Более того, набираться в подобные пехотные бригады будут неквалифицированные кадры. Последней каплей стало решение польского руководства отложить согласованные ключевые программы закупок и использовать эти средства для формирования 17 пехотных бригад.

Вопросы внутренней политики и популистские решения сказываются на вопросах оборонных расходов, необходимых руководству альянса. Если во времена «холодной войны» стратегам НАТО удавалось поставить вопрос оборонных расходов как вопрос существования альянса, то сейчас этого добиться не удастся.

2. Трансатлантическая солидарность

Именно в год семидесятилетия НАТО отношения между членами блока по обе стороны Атлантического океана оказались самыми натянутыми за всю историю, а так называемая трансатлантическая солидарность более не представляется незыблемой константой.

Безусловно, ключевую роль здесь играет политика Президента США. Администрация Белого дома более не рассматривает Европу как равного партнера в обеспечении международной безопасности и стабильности. Соответственно, служить опорой многостороннего мирового порядка «слабый» и «недееспособный» ЕС далее не может.

Отмечают реальную слабость в целеполагании деятельности альянса и указывают на внутреннюю разобщенность в кругах союзников, например, английские эксперты. «Если бы не Россия, альянс вполне мог бы к настоящему моменту развалиться. Подумайте вот о чем: сейчас только один из десяти немцев считает Дональда Трампа надежным союзником. Как бы абсурдно это не звучало, некоторые считают его непредсказуемостью самой большой угрозой миру во всем мире. Неудивительно, что празднование дня рождения в Брюсселе предполагается сдержанным»¹.

Еще более обостряют обстановку рассуждения Президента США о возможности выхода из блока НАТО. По данным источников в Администрации Президента, он уже давно рассматривает альянс как европейскую структуру не выгодную для Вашингтона². Более того, они аргументируют, что оставаясь в рядах блока, Америка становится менее защищенной и подвергает опасности настоящие интересы национальной безопасности Соединенных Штатов.

¹ *Boyes R.* NATO Should Thank its Lucky Stars for Putin // The Times. March 26th, 2019. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/nato-should-thank-its-lucky-stars-for-putin-twg9cml7d>

² *Barnes J., Cooper H.* Trump Discussed Pulling US from NATO, Aides Say Amid New Concerns over Russia // The New York Times. January 14th, 2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>

Европейские же союзники продолжают настаивать на том, что «жесткое» понимание безопасности руководством альянса и администрацией США не соответствует исторически сложившимся подходам европейцев. Более того, заикленность на финансовой стороне вопроса подрывает те фундаментальные политические, идеологические и даже цивилизационные принципы, на которых строится трансатлантическая солидарность. Это не только грозит будущему альянса, но и разрушает основы либерального мирового порядка.

Более радикально настроенные эксперты в Европе указывают, что такой политикой Д. Трамп пытается подорвать геополитическое влияние ЕС, который более не является партнером США, но соперником в условиях кризиса международного экономического порядка. Так, действия Белого дома включают: торговую войну против Европы, официальную поддержку Великобритании по выходу из ЕС, подталкивание других стран «старой» Европы поступить аналогично в связи «со скорым крахом европейского интеграционного проекта», саботирование работы международных саммитов как в рамках НАТО, так и, например, в «Группе семи»¹.

На данный момент такую линию президента вряд ли можно рассматривать как действительное намерение разрушить институты трансатлантической безопасности, более вероятным является продолжение линии на шантаж европейских союзников по увеличению расходов на оборону. Эту же цель преследовало письмо, направленное еще в 2018 г. президентом Трампом главам ведущих государств Европы, а также Канады. Проводя такую политику, Д. Трамп одновременно повторяет свою стандартную линию поведения и интенсифицирует двусторонние контакты с рядом государств Центральной и Восточной Европы.

Существующими противоречиями между США и ЕС (в первую очередь между Вашингтоном и Берлином) умело пользуются другие мировые игроки. И это не только Китай или Иран, но и, к примеру, Турция, стремящаяся играть все более активную роль в евразийских делах. «Турция сумела выторговать себе привилегированное положение, ибо ее расположение позволяет НАТО распространять влияние на Ближний Восток. Это дало ей своего рода карт-бланш»², — справедливо отмечает *The Times*.

¹ *Smith J.* Pompeo's Speech in Brussels was Tone-Deaf and Arrogant Foreign Policy // URL: <https://foreignpolicy.com/2018/12/07/pompeos-speech-in-brussels-was-tone-deaf-and-arrogant>

² *Boyes R.* NATO Should Thank its Lucky Stars for Putin // *The Times*. March 26th, 2019. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/nato-should-thank-its-lucky-stars-for-putin-twg9cml7d>

3. Цель существования альянса

В 2019 г., в год юбилея альянса, он стоит перед тем же вопросом, который политики стран-членов задавали еще в 1991 г.: в чем смысл существования альянса и сохранится ли он в нынешнем виде и дальше.

С начала 1990-х гг. размах и разнообразие операций и миссий НАТО значительно увеличилось. Теперь деятельность альянса включает: операции по кризисному регулированию «вне зоны ответственности»; выстраивание партнерских отношений на основе концепции кооперативной безопасности с странами — не членами блока по всему миру; миссии по подготовке военных в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также подготовку альянса к реагированию на «новые» и «будущие» вызовы глобальной безопасности, которые не включают прямой вооруженный конфликт.

Среди союзников НАТО нет согласия о главных угрозах альянсу. Южные страны-члены обеспокоены миграцией и кризисами Ближнего Востока, страны «старой» Европы настаивают на глобальной роли альянса, а Восточноевропейские союзники нацелены на получение финансирования против «угрозы России».

Критики связывают это в том числе с необдуманном расширении блока¹. Они настаивают, что 15 стран — членов альянса успешно победили в «холодной войне». А в 2019 г. НАТО собирается принять тридцатую страну-члена — Северную Македонию — государство, чей оборонный бюджет в 120 млн долл. США равен погрешности округления в финансовых расчетах Пентагона. Акцентируется внимание, что новые союзники по НАТО не в состоянии обеспечить безопасность других стран-членов и коллективная безопасность более не воспринимается никем в Америке всерьез.

В условиях, когда союзники не могут выработать единый подход к угрозам, НАТО преследует деструктивную повестку дня времен биполярного противостояния. Стратеги в альянсе и научных центрах, близких блоку, например в Атлантическом совете, цели альянса обрисовывают следующим образом: сдерживание агрессии со стороны России, восстановление демократии в странах-союзницах, поддержание «хрупкого» мира на Балканах, полное завершение миссии в Афганистане, согласование единого подхода к сдерживанию Китая и укрепление потенциала в кибер-сфере².

¹ *Barndollar G.* NATO Is 70 and Past Retirement Age // National Interest. April 8th, 2019. URL: <https://nationalinterest.org/feature/nato-70-and-past-retirement-age-51482> (accessed: 29.09.2019)

² *Schroeder W.* NATO at Seventy: Filling NATO's Critical Defense-Capability Gaps // The Atlantic Council. 2019. 48 p.

В ближайшие годы первенство России в качестве «главного врага» альянса даже может быть потеснено Китаем. Те же аналитики Атлантического совета указывают, что «поднимающийся Китай» будет проводить политику на мировой арене с целью установления собственной гегемонии. Особую обеспокоенность союзников по НАТО вызывает потенциал Пекина в сфере инноваций и информационных технологий: кибер-атаки, вовлечение во внутренние дела государств, шпионаж, подрыв устоявшейся системы безопасности в Тихом океане, схемы инфраструктурных инвестиций в рамках плана геополитической экспансии «Один пояс — один путь». Все это лишь подтверждает в среде элит НАТО важность и значимость роли альянса в нынешних условиях.

При этом все последние годы в мире существуют кризисы, в урегулировании которых Россия и НАТО могли бы реально взаимодействовать. Тот же А. Ф. Расмуссен, бывший генеральный секретарь НАТО, подчеркивал, что Североатлантическому альянсу следует переходить к «активной работе» по подготовке к отражению «угроз будущего». Среди подобных угроз в Брюсселе традиционно называют ситуацию в Афганистане, борьбу с международным терроризмом и киберугрозами, противодействие наркотрафику, наконец, обеспечение ракетно-ядерной безопасности. Однако готовность России сотрудничать с НАТО по всем этим действительно ключевым современным вызовам неизменно наталкивается на противодействие со стороны США и их союзников.

Перспективы европейских инициатив в области безопасности

Очень многие в Европе продолжают надеяться на то, что курс нынешней американской администрации является не началом долгосрочной тенденции фундаментальных перемен в стратегии США, но лишь тактическим зигзагом, призванным решить сиюминутные задачи Вашингтона при правлении Трампа. И тогда, переждав, ЕС сможет восстановить отношения с Америкой. Возможно, даже в лучшем виде, «более окрепшим» и «более самостоятельным». В конце концов, «связи с Америкой не зависят лишь от человека в Белом доме».

Но все же Европа приходит к осознанию, что ей необходимо самой заниматься собственной безопасностью. Все чаще высшие политические деятели стран — членов ЕС аргументированно настаивают на создании новой европейской системы безопасности. Российские эксперты и политологи справедливо утверждают, что такая система сможет устойчиво существовать только при активном вовлечении в нее России. Более того, возникает понимание, что «проблема Трампа»,

угрожающая Трансатлантической солидарности, не исчезнет, достаточно лишь «пересидеть» президентство Д. Трампа.

Создание коллективной системы безопасности в Европе наталкивается на ряд других проблем, одна из которых может быть сформулирована как слабость нового политического лидерства. С момента окончания Второй мировой войны развитие Европы базировалось на двух столпах – гарантии США по безопасности и глобальной торговой экономической системе. Оба эти столпа управлялись из Вашингтона. Эксперты форума «Валдай» указывают, что не только политическая, но и довольно значительная часть интеллектуальной элиты утратила способность мыслить иначе, чем это принято в американском мейнстриме¹.

Системный кризис ЕС, наложившийся на несколько международных и внутренних кризисов в регионе, включающих движение «желтых жилетов», борьбу за нивелирование экономических последствий выхода Великобритании из ЕС, миграционные вопросы, противоречия по санкционной политике в отношении России, подъем националистических и популистских партий – все это не только не способствует укреплению «европейской идеи» и европейских ценностей, но и подрывает стабильность политического процесса в интеграционном объединении в целом. Европа, еще несколько лет назад считавшаяся самым стабильным регионом планеты, вступила в процесс проверки на прочность и внутреннее единство своего интеграционного проекта.

Белая книга о будущем Европы 2017 г. и последующее согласование сценария развития Союза исключительно в формате неформального саммита ведущих стран ЕС де-факто подтвердили, что единая Европа уже разделена на «центр» и «периферию», а «Европа разных скоростей» уже существует.

ЕС же тем временем не оставляет своего стремления предстать крупным внешнеполитическим актором нового мироустройства. Но в отсутствие опытного, уверенного, рационального лидерства многополярность – это хаос. Владение инициативой и готовность разделить ответственность за результат становятся главным дефицитом в мировой политике. За последние несколько лет в Евросоюзе были инициированы несколько проектов общей европейской обороны.

В 2017 г. в ЕС была инициирована программа *Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны*

¹ Коробков А. США – Европа: диалог сверхдержавы с вассалами // Международный дискуссионный клуб Валдай. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-evropa-dialog-s-vassalami/>

(ПЕСКО), основная задача которой создать общую интегрированную систему обороны 25 стран Европейского союза. Среди причин, которые, как предполагается, сыграли роль в запуске инициативы «настоящей европейской армии»¹, как ее охарактеризовал Президент Франции, явилась необходимость стратегической автономии от Соединенных штатов.

Эксперты критически оценивают ПЕСКО. Не только потому, что, как и во многих инициативах до нее, снова не прописывается ее отличие от уже существующих структур НАТО, принципы их будущего взаимодействия, а самое главное — система финансирования. Но также вызывает сомнение готовность стран Европы преодолеть разногласия, прочно сопутствующие любому интеграционному проекту в области безопасности и обороны, — страны крайне неохотно готовы расстаться с частью своего суверенитета и поступиться национальными интересами.

Неясной остается и цель инициативы. Будет ли она реализована в виде компактных и оперативных сил специального назначения или классических вооруженных сил, подконтрольных Брюсселю, также не определено.

В последнем случае это представляется возможным по американской модели — слияние или объединение национальных армий в общую федеральную. Но если в техническом плане такая инициатива достижима, то в политическом — маловероятна. Политические институты Европейского союза с момента принятия Лиссабонского договора не продемонстрировали серьезных успехов в интеграции на политическом уровне. А следовательно, создание единого командования, имплементация оборонных и внешнеполитических решений окажутся недостижимыми на данном этапе.

В условиях же фактического разделения Европы на «центр» и «периферию» такая инициатива рискует остаться очередным ограниченным соглашением о сотрудничестве между несколькими государствами.

Европейская инициатива по вмешательству (ЕИВ) была обнародована Президентом Франции Э. Макроном в сентябре 2017 г. и запущена уже к июню 2018 г.² Инициатива нацелена на создание общей европейской стратегической культуры.

¹ *Lemon J.* Emmanuel Macron Calls For 'True, European Army' To Protect Against U.S., China And Russia // Newsweek. June 11th, 2018. URL: <https://www.newsweek.com/macron-wants-european-army-protect-against-us-1203115>

² *Zandee D., Kruijver K.* The European Intervention Initiative // Clingendael Report. 2019. 29 p.

На данном этапе в рамках инициативы не существует ни постоянных сил, ни сил специального назначения, ни институциональной структуры за исключением небольшого секретариата. Сложно оценить инициативу, содержание которой до конца не определено.

ЕИВ не привязана ни к Европейскому союзу ни к НАТО, но в потенциале может поддерживать оба этих механизма. Сейчас ЕИВ действует в формате клуба для обмена мнениями об оценках рисков и угроз с целью планирования общих операций и обмена опытом. Выражается это в серии круглых столов и экспертных собраний по заданным темам.

Среди декларируемых целей данной структуры существует несколько потенциально перспективных.

Во-первых, ЕИВ нацелена на базовую проблему, с которой сталкиваются страны – члены Евросоюза, – значительные различия в оценках угроз и средствах и способах защиты от них. Несмотря на все достижения в политической интеграции Европы, каждая страна продолжает классифицировать угрозы и рассматривать кризисные ситуации со своей точки зрения. Франция, как инициатор программы, предполагает, что попытка согласовать единый подход окажется более эффективным, чем законодательно оформлять очередные установки Брюсселя в рамках общей внешней политики и политики безопасности. Для достижения этого государства должны с особой тщательностью вырабатывать совместные стратегические прогнозы, обмениваться данными разведки и согласовывать национальные доктрины. К тому же предполагается разработать общие правила участия в военных операциях для лучшего согласования потенциалов разных государств.

Во-вторых, ЕИВ обладает большей гибкостью в процессе функционирования как раз благодаря тому, что она не привязана ни к одному существующему институциональному механизму. Так как стратегическая культура не может быть оценена в единицах измерения, то и критериев для участников, требований, обязательств и санкций не предполагается.

В-третьих, из-за независимости инициативы от решений и установок институтов ЕС и НАТО становится возможным участие в работе этой структуры таких стран, как Великобритания или Дания, – последняя, например, отказалась от участия в ОВПБ. Одновременно руководство ЕИВ получит возможность исключить Швецию и Польшу, для которых сама идея стратегической независимости и потери американских гарантий безопасности является немыслимой. Более того, такая свобода инициативы позволит в перспективе перезапустить переговорную повестку дня с Россией, где достижение ключе-

вой цели инициативы в виде общего видения вызовов и угроз наиболее необходимо. На данный момент в рамках ЕИВ нет установок на то, каким именно видом деятельности она будет заниматься, что позволяет расширить ее формат на больший круг операций, в том числе по предупреждению глобальных угроз экологического и техногенного характера.

В целом Европейская инициатива по вмешательству — это не французский ответ на инициативу Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны, как ее часто позиционируют¹. Однако нужно признать, что во Франции многие были обеспокоены, что амбициозные планы по развитию ПЕСКО будут принесены в жертву ради политического единства Европы.

Именно поэтому Президент Франции Э. Макрон настаивал на том, что ЕИВ будет сформирована за рамками существующих институтов, так как вопросы ее компетенции представляются шире любого из них. Такое решение позволит руководству не быть связанным установленными ограничениями и в случае кризиса использовать потенциал ЕИВ в рамках ЕС, ООН, НАТО или любой коалиции *ad hoc*.

Между тем для успешной реализации и функционирования ЕИВ страны-участницы должны четко понимать цель ее существования. Для этого Франции, возможно, стоит больше внимания уделить обоснованию того, что данная инициатива не создается с целью поиска поддержки французским вооруженным силам в Сахеле.

Заключение

В современных условиях анархического миропорядка критически важным становится поддержание конструктивного сотрудничества ведущих стран Европы с целью сохранения региональной стабильности.

Новые инициативы по безопасности в Европе открывают возможность для практического сотрудничества в сферах совместного интереса России и стран Евросоюза. Чрезвычайно важным становится не прекращать попытки перезагрузить международную повестку дня. Россия и государства Европы стоят перед необходимостью выработать соглашение, которое отвечало бы новым реалиям и условиям, которое рассматривало бы вызовы и проблемы современности, какие они есть, а не какими их хотели бы видеть.

¹ *Koenig N.* The European Intervention Initiative: A Look Behind the Scenes // Jacques Delors Institut. URL: <https://www.delorsinstitut.de/en/all-publications/the-european-intervention-initiative-a-look-behind-the-scenes/>

Российский и индийский подходы к построению системы противодействия международному терроризму

Сегодня международный терроризм, являясь одним из глобальных вызовов современности, представляет существенную угрозу национальной безопасности практически каждого государства в мире.

Страны по-разному подходят к вопросу борьбы с данным социально-политическим явлением. Среди государств, имеющих достаточно эффективные системы противодействия международному терроризму, находятся Российская Федерация и Республика Индия.

В данной работе будет проведен анализ подходов указанных стран к построению таких систем и осуществлено их сравнение. Начнем с базовых принципов, закрепленных в законодательстве России и Индии.

Система обеспечения национальной безопасности, одной из основных частей которой является противодействие терроризму, строится в России на принципах: соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; законности; системности и комплексности применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности госорганами и органами местного самоуправления; приоритете предупредительных мер; взаимодействия государственных органов в целях обеспечения безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами¹.

В основном законе Индии закреплен ряд положений превентивного характера в целях нивелирования возникновения условий терроризма. Одновременно с этим в конституции имеются пункты, устанавливающие ограничения в применении силового аппарата. Так, «ни один человек не может быть лишен жизни или личной свободы, кроме как в соответствии с законодательством»². В Конституции Российской Федерации есть похожие нормы. Одна из них утверждает: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда»³. Помимо этого: «Никто не может

¹ Статья 2 Федерального закона от 28 октября 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

² Article 21 of The Constitution of India. Adopted by the Constituent Assembly November 26, 1949.

³ Пункт 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

быть повторно осужден за одно и то же преступление»¹. Таким образом, в обоих государствах привлечь человека к ответственности за преступные деяния, в том числе террористические, возможно лишь в рамках законодательства.

В свою очередь, одно из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности, противодействие терроризму, основывается на таких принципах, как: обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности; неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности; системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму; сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму; приоритет мер предупреждения терроризма; единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций; сочетание гласных и негласных методов; конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников; недопустимость политических уступок террористам; минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма; соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности².

Как видно из приведенного выше, четко прослеживается взаимосвязь и вытекание антитеррористических принципов из базовых постулатов построения системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В России, в сравнении с Индией, вопросам противодействия терроризму посвящено значительно меньшее число нормативных правовых актов. Среди основных: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Федеральный закон от 28 октября 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116

¹ Пункт 1 ст. 50 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

² Статья 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

«О мерах по противодействию терроризму»; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 5 октября 2009 г.); Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Если посмотреть на годы принятия (утверждения) актов, то самому старому будет менее 18 лет. Основной массе — 6–7 лет. В сравнении с индийскими законами столь короткий период практически не заметен. Для иллюстрации данной мысли сравним длительность жизни базовых актов, затрагивающих вопросы антитеррора в изучаемых странах.

Таблица 1

Годы принятия базовых нормативных правовых актов, касающихся вопросов противодействия терроризму в России и Индии

Название акта / год принятия	Россия	Индия	Разница
Конституция	1993	1949	44
Уголовный кодекс	1996	1860	136
Уголовно-процессуальный кодекс	2001	1973	28
Закон о полиции	2011	1861	150
Закон о национальной безопасности	2010	1980	30
О противодействии терроризму	2006	1967	39
О вооруженной полиции (национальной гвардии)	2016	1952	64
Средняя разница	–	–	70

Отличия сразу бросаются в глаза. Начиная с основного закона государства, где разница составляет 44 года, заканчивая Законом о национальной безопасности, Индия по длительности действия всех приведенных нормативных правовых актов превосходит Россию. Наиболее внушительная разница — в 150 лет в законах о полиции и 136 лет в уголовных кодексах. Минимальная, 28 лет, в уголовно-процессуальных кодексах. Средняя величина получается более 70 лет, что составляет почти три поколения.

Разрыв увеличится, если к названным актам прибавить законы, касающиеся уголовно-исполнительной сферы, регулирующей жизнь осужденных террористов. В частности, у индийских Закона о тюрьмах 1894 г. и Закона о заключенных 1900 г. разница с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации 1997 г. будет 100 лет, а среднее значение возрастет до 71,5 года.

Необходимо отметить и факт невозможности проведения более широкого сравнения антитеррористических документов двух стран, так как их разработчики по-разному смотрели на то, что должен регулировать тот или иной документ. Например, в уже отмеченной уголовно-исполнительной области в Индии имеются акты, затрагивающие довольно узкие вопросы, — Закон об идентификации заключенных 1920 г., Закон о перемещении заключенных 1950 г., Закон о (присутствии в судах) заключенных 1955 г. В России подобные вопросы раскрываются частично в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации и ряде подзаконных актов профильного федерального органа исполнительной власти в лице Министерства юстиции Российской Федерации.

Указанные факты говорят о живучести индийских нормативных правовых актов и обратном свойстве российских в виде динамизма. Отчасти это объясняется тем, что Российская Федерация формально существует с 1991 г., а окончательно оформила свой статус в 1993 г. с принятием нового основного закона. Но и независимая Индия ведет историю с 1947 г., а конституция вступила в силу лишь в 1950 г. При этом, несмотря на далеко не самые положительные воспоминания о колониальном прошлом, индийские власти не стали отменять британские законы, принимавшиеся для угнетения и подавления коренного населения Индии. Подобное положение вещей свидетельствует о внушительной разнице в политической и правовой культурах стран и отношении жителей к своей истории.

Помимо отличий в правовой области, системы институтов и органов антитеррора также весьма специфичны. В России в силу территориальных масштабов и исторической предопределенности системе управления государством стараются строить централизованной и функционирующей на принципах единоначалия. Во многом именно поэтому значительная часть полномочий, в том числе в вопросах, касающихся противодействия терроризму, концентрируется у главы государства. В Индии, наоборот, президент страны не имеет практически никаких серьезных рычагов влияния на процессы, происходящие в государстве. Из наиболее весомых можно выделить подписание законов и роспуск нижней палаты в случае невозможности сформировать коалицию для избрания премьер-министра страны.

Среди множества полномочий, которыми наделен Президент РФ, выделим те, которые касаются антитеррористической сферы. Президент России является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ¹. Он формирует и возглавляет Совет Безопасности Россий-

¹ Пункт 1. ст. 87 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)

ской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ, назначает с согласия Государственной Думы ФС РФ Председателя Правительства РФ, по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров¹. Также глава Российского государства принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти², определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму³, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом⁴. Помимо этого, Президент России вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение⁵, принимает решение в установленном порядке об использовании за пределами территории России формирований Вооруженных сил РФ и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против России либо граждан РФ или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации⁶.

Из приведенного хорошо видно, что Президент России принимает самое непосредственное участие в вопросах противодействия терроризму на всех этапах, начиная от разработки концептуальных документов и направлений деятельности до возможностей введения чрезвычайного положения. Также он глубоко интегрирован в саму систему обеспечения, являясь Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ, возглавляя Совет Безопасности РФ, формируя структуру исполнительной власти и назначая Председателя Правительства РФ, его членов, руководителей органов исполнительной власти и членов Национального антитеррористического комитета (НАК).

¹ Статья 83 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

² Пункт 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

³ Пункт 1 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

⁴ Там же.

⁵ Статья 88 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

⁶ Пункт 1 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Определенную роль играют и парламенты стран. Они заняты разработкой и принятием антитеррористических законов. В Индии это Раджья Сабха (верхняя палата) и Лок Сабха (нижняя палата). Последняя занимает более значимое положение, так как она избирает премьер-министра и из ее состава набираются министры, хотя председатель верхней палаты является по должности вице-президентом государства.

В свою очередь, верхняя палата России, Совет Федерации Федерального Собрания РФ рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ федеральные законы в области обеспечения безопасности (в том числе в сфере противодействия терроризму. — А. Я.) и утверждает указ Президента России о введении чрезвычайного положения¹. Государственная Дума Федерального Собрания РФ принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности².

Основная нагрузка ложится на исполнительную власть, многое — на правительства стран. Главным образом они вырабатывают концептуальные подходы и определяют магистральные направления реализации государственной антитеррористической политики.

В России Правительство РФ занимается следующими вопросами в сфере противодействия терроризму:

- определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму, руководство деятельностью которых оно осуществляет;
- организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию и (или) ликвидацию последствий его проявлений;
- организует обеспечение антитеррористической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления необходимыми силами, средствами и ресурсами;
- устанавливает обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса)³.

¹ Пункт 1 ст. 9 Федерального закона от 28 октября 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

² Там же.

³ Пункт 2 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Крайне важное место в системе противодействия терроризму занимают координационно-совещательные органы. В Республике Индия – Совет национальной безопасности (СНБ), в России – Совет Безопасности Российской Федерации (СБ РФ) и НАК. Советы безопасности представляют собой структуры, образованные для сбора информации о национальной безопасности страны, обсуждения наиболее острых вопросов, выработки решений и последующем мониторинге их выполнения.

Интересными представляются их составы. В Индии орган более компактный (шесть чел.), его возглавляет премьер-министр и входят министры внутренних дел, обороны, иностранных дел, финансов и заместитель председателя Плановой комиссии. На заседания могут приглашаться и другие должностные лица.

В отличие от южно-азиатской страны, в России СБ РФ – конституционный орган, и согласно Основному Закону председателем является Президент РФ. Помимо главы государства туда входят постоянные члены (Председатель Правительства РФ, председатели Совета Федерации ФС РФ и Государственной Думы ФС РФ, руководитель Администрации Президента РФ, Секретарь Совета Безопасности РФ, министры обороны, внутренних дел, иностранных дел, директора некоторых служб и др. лица) и члены (Генеральный прокурор РФ, министры финансов, юстиции, чрезвычайных ситуаций, начальник Генштаба Вооруженных Сил РФ, главнокомандующий войсками национальной гвардии РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, мэр Москвы, губернатор Санкт-Петербурга и др.)¹.

К полномочиям индийского СНБ относятся: внешняя безопасность и сценарии изменения обстановки; угрозы, связанные с атомной энергетикой, космосом и высокими технологиями; тренды мировой экономики и угрозы экономической безопасности в сфере энергетики, внешней торговли, продовольствия, финансов и экологии; внутренняя безопасность, включая контрмятежные, антитеррористические, контрразведывательные вопросы; социальные, общественные и региональные аспекты развития страны; угрозы трансграничной преступности (контрабанда, нелегальный ввоз оружия и наркотиков); координация разведывательной деятельности, постановка перед органами разведки задач по фокусированию на наиболее актуальных для нации вопросах².

¹ Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 2012 г. № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации».

² Point 4 of the Cabinet Secretariat Resolution № 281/29/6/98/TS // The Gazette of India: Extraordinary. Part I. Sec. 1. New Delhi. April 16, 1999.

СБ РФ, в свою очередь, призван решать следующие задачи: обеспечение условий для осуществления Президентом России полномочий в области обеспечения безопасности; формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией; прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации; подготовка предложений Президенту РФ; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения безопасности; оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности¹.

Из состава и полномочий СНБ и СБ РФ можно сделать вывод, что несмотря на совещательный характер органов, они играют важную роль в вопросах противодействия терроризму.

Примечательно, что Россия в вопросе советов безопасности превзошла Индию, так как, помимо того, что СБ РФ — конституционный орган, он появился сразу после принятия Основного закона страны в 1993 г., а решения по образованию, наделению полномочиями и формированию СНБ прошли в 1998–1999 гг.

Одним из существенных отличий в системах противодействия терроризму двух стран является и наличие в России такого важного специализированного координационного органа, как Национальный антитеррористический комитет (НАК), роль которого тяжело недооценить.

Он был образован в 2006 г. после ряда громких терактов. Комитет по должности возглавляет директор ФСБ России. В состав входят представители законодательной власти и руководители федеральных органов исполнительной власти силового блока.

НАК — орган, обеспечивающий координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющих подготовку соответствующих предложений Президенту РФ².

Его основными задачи являются:

- подготовка предложений Президенту РФ по формированию государственной политики в области противодействия терроризму,

¹ Пункт 1 ст. 14 Федерального закона от 28 октября 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

² Пункт 1 Положения о Национальном антитеррористическом комитете (утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116).

- а также по совершенствованию российского законодательства в указанной области;
- координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Федерации, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;
 - разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;
 - участие в международном антитеррористическом сотрудничестве, в том числе в подготовке проектов международных договоров России в этой области;
 - подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;
 - решение иных задач по противодействию терроризму¹.

НАК стоит во главе целой системы антитеррористических органов в стране, в рамках которой, в частности, действует Федеральный оперативный штаб, являющийся силовым звеном в НАК. В него входят руководители спецслужб, правоохранительных и иных органов. Также на уровнях субъекта Федерации (республики, края, области, города федерального значения и пр.) действуют антитеррористические комиссии субъектов РФ, возглавляемые губернаторами, и оперативные штабы регионов. В муниципальных образованиях (районах, городах, сельских и городских поселениях) действуют свои антитеррористические комиссии. Плюс в крупных организациях государственного и муниципального сектора имеются локальные антитеррористические комиссии. Таким образом, в России функционирует четырехуровневая система координационных органов во главе с НАК в области противодействия терроризму. За десятилетний период такая система показала высокую эффективность и помогла предотвратить и минимизировать последствия множества террористических актов в разных регионах страны.

Важным направлением в деятельности НАК является проведение обучения среди различных групп населения и межведомственных тренинговых мероприятий.

¹ Пункт 4 Положения о Национальном антитеррористическом комитете (утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116).

Что касается работы иных органов исполнительной власти, институтов и специальных антитеррористических структур в Индии, то, как уже неоднократно отмечалось ранее, в южно-азиатском государстве ключевая роль отводится гражданской и военной полиции. В России значение сил правопорядка важно, но не столь существенно в противодействии терроризму, как органов ФСБ России. Подавляющее большинство задач по выявлению и нейтрализации террористов лежит именно на сотрудниках этой спецслужбы.

Данная организация — одна из самых закрытых и демонизированных, но одновременно наиболее известная широким массам россиян и иностранцев. Данную мысль хорошо иллюстрируют слова российского журналиста Л. М. Млечина: «Никто в России сначала не оценил по достоинству декрет о создании ВЧК. А между тем эти три буквы стали одной из наиболее знаменитых аббревиатур XX столетия»¹.

Сегодня ФСБ России — это единая централизованная система органов Федеральной службы безопасности, осуществляющая в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению безопасности Российской Федерации². Руководит ее деятельностью Президент России. Он назначает главу ведомства, отправляет его в отставку и контролирует работу службы. ФСБ России представляет собой целую систему органов (в том числе территориальных), каждый из которых выполняет свои антитеррористические функции.

Помимо ФСБ России, вклад в противодействие терроризму вносят МВД России, СВР России, Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России), Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), в некоторой степени Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России). Важно отметить, что эти структуры подчиняются главе государства.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел³. Также как и у ФСБ России, у МВД России

¹ Млечин Л. М. КГБ. Председатели органов госбезопасности. Рассекреченные судьбы. М., 2005. С. 5.

² Статья 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

³ Пункт 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248).

довольно разветвленная сеть органов в федеральных округах, субъектах Федерации, городах, районах, имеются подразделения на транспорте, режимных объектах, учебные и научные учреждения и др.

Помимо противодействия терроризму, полиция в России занимается защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействует преступности, охраняет общественный порядок, собственность, обеспечивает общественную безопасность¹.

СВР России обеспечивает безопасность российских учреждений, находящихся за пределами страны, их сотрудников и членов семей от посягательств террористов, а также осуществляет сбор информации о деятельности иностранных и международных террористических организаций.

ФСО России занимается прогнозированием и выявлением угроз жизненно важным интересам высших должностных лиц страны со стороны террористов. Под пристальным вниманием сотрудников службы находятся здания и территории государственных органов власти, места постоянного и временного пребывания руководства России, трассы проезда, аэропорты и иные объекты.

Росфинмониторинг – менее известная широким массам служба, что во многом объясняется характером ее деятельности. Она имеет довольно небольшую численность, в особенности если сравнивать с ФСБ России и ФСО России: в центральном аппарате и территориальных органах работает менее 900 сотрудников (предельная численность составляет 896 чел.)².

Данный орган осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения, по выработке мер противодействия этим угрозам³. За годы работы Росфинмониторинг доказал свою полезность для антитеррористической безопасности России.

¹ Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Пункт 3 Указа Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».

³ Пункт 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808).

МЧС России задействуется в антитеррористических мероприятиях после совершения теракта для оказания помощи пострадавшим, спасения выживших и осуществляет иные действия по минимизации и ликвидации последствий террористических актов.

Минобороны России привлекается в последнее десятилетие нечасто, хотя в середине 1990-х гг. и начале 2000-х гг. подразделения министерства принимали самое активное участие в борьбе с террористами на Северном Кавказе.

Несмотря на общие успехи в работе, в России периодически происходят изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, что характеризует динамизм российской антитеррористической системы. Одним из примеров служит принятое в апреле 2016 г. решение о ликвидации Федеральной миграционной службы и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и передачи их полномочий МВД России.

Иными примерами трансформаций в силовых органах, занятых в противодействии терроризму, служат изменения, происходящие внутри основных из них (ФСБ России и МВД России).

Первая, являясь правопреемником Комитета государственной безопасности СССР, за последнюю четверть века только пять раз меняла свое название и, по различным оценкам, около 10 – круг возложенных задач. Из ее состава выделились до сих пор функционирующие органы – ФСО России и СВР России. При этом часть функций забиралась и возвращалась обратно. В частности, полномочия в области охраны государственной границы, отдававшиеся в отдельное пограничное ведомство.

Органы внутренних дел с 1991 г. также прошли несколько масштабных перестроений, начиная от реформирования после прекращения существования СССР до функционально-идеологического перехода от милиции в полицию. Помимо этого, у министерств был забран ряд полномочий и передан специально образованным службам, часть из которых в 2019 г. решено было вернуть обратно.

Работа всех перечисленных органов исполнительной власти была бы практически сведена на нет, если в стране отсутствовали структуры в сфере уголовного судопроизводства. Их задача заключается в расследовании уголовно наказуемых деяний. В Индии это ЦБР и НАР. В России также имеется ряд органов, обладающих правами в области уголовного судопроизводства.

Наиболее авторитетным является СК России. Именно к его подследственности относятся тяжкие преступления, в том числе убийства, похищения, дача взятки, получение взятки, а также совершение террористического акта, содействие террористической деятельности, прохож-

дение обучения в целях осуществления террористической деятельности, организация террористического сообщества и участие в нем и др.¹

Комитет имеет внушительную структуру, состоящую из главных управлений и управлений центрального аппарата, территориальных органов по субъектам РФ и иным территориям, специализированных следственных органов, подразделений в муниципальных образованиях и военного следствия, учебных заведений. В общей сложности в комитете работает около 23 тыс. сотрудников.

СК России обладает довольно большой самостоятельностью. В частности, недопустимо вмешательство в деятельность и воздействие на сотрудников комитета со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц².

Немалая антитеррористическая нагрузка ложится на субъекты Федерации (штаты, союзные территории). В провинциях Индии львиная доля работы отводится полиции, которая находится в юрисдикции штатов. В России ситуация более сложная. Многое ложится на территориальные органы ФСБ России, МВД России, СК России и др., часть нагрузки приходится на органы государственной власти субъектов Федерации. Нередко в российских республиках, краях, областях, городах федерального значения имеются собственные органы региональной безопасности. Например, в Москве это Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы.

Есть у органов власти субъектов Российской Федерации и определенные полномочия в области противодействия терроризму. В их рамках высшее должностное лицо субъекта Федерации (губернатор, глава республики, мэр): организует реализацию государственной политики в области противодействия терроризму на территории субъекта Российской Федерации; координирует деятельность органов государственной власти субъекта Федерации по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений; организует деятельность сформированного коллегиального органа по противодействию терроризму³. В антитеррористи-

¹ Статья 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

² Пункт 1 ст. 6 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

³ Пункт 1 ст. 5.1 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

ческие процессы вовлечены и административно-территориальные образования. В Индии этим опять в большинстве своем занимаются местные отделения полиции. В свою очередь, в России в районах и городах действуют: территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (в том числе ФСБ России, МВД России, МЧС России); постоянно и временно действующие органы (анти-террористическая комиссия, постоянно действующая рабочая группа по противодействию терроризму и экстремизму); общественные организации, образованные в целях помощи и содействия органам, занятых вопросами противодействия терроризму (в частности, народная дружина).

Организации, преимущественно входящие в государственный и муниципальный сектор, имеют свои локальные органы и структурные подразделения, занимающиеся антитеррористическими вопросами. Как правило, это комиссии, состоящие из руководства ключевых подразделений администрации, а также представителей ФСБ России, МВД России и иных федеральных органов исполнительной власти. Повышает уровень антитеррористической защищенности практика проверок систем безопасности организаций с участием органов ФСБ России и внутренних дел. Сопоставляя российские и индийские подходы к противодействию международному терроризму, можно отметить следующее.

Говоря о терроризме и противодействии ему нельзя не упомянуть об ответственности за него. В данной сфере, как и в иных аспектах, имеют место довольно существенные отличия.

В Индии ответственность за терроризм и деятельность, связанную с ним, закрепляется в законах, в России – в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Так, индийский Закон о национальной безопасности 1986 г. предусматривает за совершение террористами и иными лицами с оружием в руках преступлений против государства смертную казнь или более мягкое наказание¹.

В свою очередь, к террористу нормативный правовой акт относит лицо, «определенное законом или вселяющее ужас в людей или любую часть народа, или сталкивающее группы людей или негативно влияющее на гармонию отношений между различными слоями населения, совершающее любое действие или намеривающееся это сделать с помощью бомб, динамита или других взрывчатых веществ, или воспламеняющихся веществ, или огнестрельного оружия, или других спецсредств, или ядов, или вредных газов, или других химиче-

¹ Article 15 of The National Security Guard Act, 1986.

ских веществ, или любых других веществ (будь то биологические или иные) опасного характера для того, чтобы вызвать или способствовать возникновению смерти или травмы любого лица или лиц, или повреждению или уничтожению имущества, или нарушению систем жизнеобеспечения общества»¹.

В российском законодательстве не закреплено понятие «террорист», но имеется раскрытие категорий «терроризм», «террористический акт» и «террористическая деятельность». В частности, последняя видится законодателю как деятельность, включающая в себя: организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; подстрекательство к теракту; организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности².

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что к террористу относится лицо, занимающееся любым из вышеперечисленных видов деятельности, начиная от подстрекательства и пособничества в совершении теракта, заканчивая финансированием и вербовкой террористов (естественно, наделить человека подобным статусом может лишь суд, вынеся соответствующее решение. — А. Я.).

Наказания за террористические преступления лежат в уголовной плоскости и несколько разнятся в каждом из двух рассматриваемых государств.

В приведенной таблице перечислены не все преступления террористического характера, за которые предусмотрено наказание в Индии и России, а только похожие по квалификации.

При этом имеются и некоторые отличия. Например, в индийском законодательстве есть наказание за укрывательство террориста, что ведет к лишению свободы от 3 лет до пожизненного срока с возможным штрафом³. Также в южно-азиатской стране выделена в отдельную статью деятельность по организации тренировочных лагерей для тер-

¹ Point “y” of article 15 of The National Security Guard Act, 1986.

² Статья 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

³ Article 19 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

Ответственность за совершение преступлений террористической направленности в Индии и России

Деяние	Наказание в Индии	Наказание в России
Террористический акт	лишение свободы от 5 лет до пожизненного срока с возможным наложением штрафа ¹	лишение свободы на срок от 10 до 15 лет ²
Террористический акт, повлекший по неосторожности смерть человека	смертная казнь или пожизненное лишение свободы с возможным наложением штрафа ³	лишение свободы на срок от 12 до 20 лет с ограничением свободы на срок от 1 года до 2 лет ⁴
Террористический акт, повлекший умышленное причинение смерти человеку		лишение свободы на срок от 15 до 20 с ограничением свободы на срок от 1 года до 2 лет или пожизненным лишением свободы ⁵
Финансирование террористического акта	лишение свободы от 5 лет до пожизненного срока с возможным наложением штрафа ⁶	лишение свободы на срок от 5 до 10 лет со штрафом в размере до 500 тыс. руб. либо в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период до 3 лет либо без такового ⁷
Финансирование террористического акта с использованием служебного положения		лишение свободы на срок от 8 до 15 лет со штрафом в размере от 300 тыс. руб. до 700 тыс. руб. либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 2 до 4 лет либо без такового или пожизненным лишением свободы ⁸
Вовлечение в террористическую деятельность	лишение свободы от 5 лет до пожизненного срока с возможным наложением штрафа ⁹	

¹ Point “b” of article 16 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

² Пункт 1 ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

³ Point “a” of article 16 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

⁴ Пункт 2 ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

⁵ Пункт 3 ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

⁶ Article 17 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

⁷ Пункт 1.1 ст. 205.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

⁸ Пункт 1 ст. 205.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

⁹ Article 18B of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

Деяние	Наказание в Индии	Наказание в России
Участие в террористическом сообществе	лишение свободы до пожизненного срока с возможным наложением штрафа ¹	лишение свободы на срок от 5 до 10 лет со штрафом в размере до 500 тыс. руб. либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 лет либо без такового ²

рористов. Наказание, как и за иные деяния вплоть до пожизненного лишения свободы и штрафа, при минимальном сроке в 5 лет³.

В свою очередь, в Российской Федерации в отдельные статьи Уголовного кодекса выделены захват заложников, публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или оправдание терроризма и ряд других преступлений.

Сравнение наказаний показывает, что в Индии они значительно суровее. За все террористические преступления предусмотрено пожизненное лишение свободы, а за совершение террористического акта с летальным исходом — даже смертная казнь. Также в качестве дополнительной меры применяется штраф. В России же наказания сильно коррелируются. Пожизненное лишение свободы применяется только в случае признания виновным в совершении теракта, повлекшего умышленное причинение смерти человеку. Если в результате террористического акта никто не погиб, наказание — лишение свободы на срок от 10 до 15 лет. Довольно странным представляется и наличие формулировки «террористический акт, повлекший по неосторожности смерть человека», так как лица, готовящие теракт, нацелены на максимально возможное количество жертв, в том числе убитых, что придаст их действиям большую огласку.

Важным элементом в системе наказания за терроризм в Индии является смертная казнь. В России, как уже отмечалось, по перечисленным выше статьям Уголовного кодекса не предусмотрена подобная мера. К тому же в стране действует мораторий на смертную казнь.

Несмотря на жесткость индийского законодательства, в случае совершения террористического акта, в котором никто не погиб, минимальное наказание в Индии — 5 лет, а за то же преступление в России — 8 лет лишения свободы. Но это единственный случай, когда российское уголовное право по суровости превосходит индийское в этой области.

¹ Article 20 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

² Пункт 2 ст. 205.4 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

³ Article 18A of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act, 2008.

Говоря о наказании за терроризм, нельзя не упомянуть о том, кто в исследуемых странах возбуждает и расследует дела, связанные с террористической деятельностью.

В России сегодня следственные подразделения (дознание) имеются в ФСБ России, МВД России и ряде иных служб. В частности, наряду с СК России, следователи ФСБ России осуществляют предварительное следствие по ряду террористических преступлений (теракт, содействие террористической деятельности, прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности, организация террористического сообщества и участие в нем и др.). По некоторым преступлениям (террористический акт, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем) такими же полномочиями обладают органы внутренних дел. Подобное положение дел вносит путаницу и осложняет контроль за объективностью и качеством расследования дел, в том числе со стороны прокуратуры. В Индии ситуация с многочисленностью органов, имеющих полномочия по возбуждению уголовных дел, похожа на российскую.

Одной из главных причин, снижающих эффективность функционирования системы противодействия терроризму в Индии, выступает наличие нескольких десятков различных видов полиции и иных правоохранительных органов, имеющих разную подчиненность. Это осложняет координацию деятельности структур и создает неразбериху при возникновении чрезвычайных ситуаций. В Российской Федерации после ликвидации ФСКН России и ФМС России два правоохранительных органа – МВД России и Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия).

После завершения следственных действий дела поступают в суды. В России и Индии судебные органы, выносящие решения о привлечении к ответственности за террористические преступления, значительно отличаются по порядку формирования, полномочиям и ряду иных признаков.

В исследуемом южно-азиатском государстве дела, связанные с терроризмом, преимущественно разбирают суды по национальной безопасности. Они образуют ответвление в судебной системе, состоящее из трех уровней: Главный суд по безопасности; нижние суды по безопасности; дисциплинарные суды по безопасности¹. Главный суд по безопасности может созываться центральным правительством, генеральным директором или уполномоченным им лицом и состоит из пяти офицеров. Нижние суды по безопасности начинают работу на основании решения офицера, имеющего право созыва Главного

¹ Article 61 of The National Security Guard Act, 1986.

суда по безопасности или должностного лица, уполномоченного от его имени. Они состоят из трех офицеров. В свою очередь, дисциплинарные суды по безопасности созываются командирами частей (подразделений). В слушаниях, помимо инициатора, принимают участие еще два офицера, по рангу (званию) не ниже того, чье дело подлежит разбору, и не замеченные в дисциплинарных проступках на госслужбе.

Что касается видов наказания, выносимых судами по безопасности в Индии, то перечень включает следующие: смертную казнь; лишение свободы от пожизненного до любого меньшего срока; увольнение со службы (для государственных служащих); нахождение под стражей на срок не более 3 месяцев; лишение или понижение в ранге или классе; лишение стажа, засчитывающегося для продвижения по службе, исчисления пенсии или других целей; строгий выговор или выговор; конфискация имущества приговоренного к увольнению со службы при невозможности погашения задолженностей по оплате труда, пособий и совершения иных платежей из выделенных государственных средств, возникших по его вине; вычет из дохода осужденного величины нанесенного ущерба, причиненного преступлением, за которое он осужден¹.

Приведенные виды наказания могут применяться как в отдельности, так и совместно. Наказание в виде смертной казни стоит на первом месте среди возможных к применению способов. Крен к высшей мере наказания показывает степень опасности терроризма для индийского общества и носит устрашающий характер.

Ряд мер предусмотрен специально для госслужащих. Интересным является лишение (неучет) стажа государственной службы для занятия следующей должности и исчисления пенсии. Подобное отсутствует в российском законодательстве и может оказать немалый эффект на лиц, причастных к терроризму, в случае появления такой меры в России.

Ситуаций, связанных с терроризмом, в которые так или иначе вовлечены госслужащие, довольно много. Начиная от пособничества террористам (издание и распространение экстремистской литературы, вербовка новых членов, оформление паспортов и свидетельств по подложным документам и др.), заканчивая различного рода участием в совершении терактов (закупка оружия и взрывчатых веществ, помощь бандформированиям в пересечении государственной границы, содействие в перемещении террористов по территории страны, проникновении на объект и пр.).

¹ Article 47 of The National Security Guard Act, 1986.

Наличие института судов по безопасности является довольно интересным явлением. С одной стороны, они образуют закрытое и обособленное направление в судебной системе, с другой, ввиду узости спектра рассматриваемых дел, позволяют сформировать корпус профессионалов по антитеррористическим вопросам.

В России дела о преступлениях террористического характера разбирают суды общей юрисдикции, к подсудности которых относятся все уголовные, гражданские и административные дела, за исключением совершаемых военнослужащими и некоторыми иными категориями граждан, что входит в круг полномочий военных судов.

В целом можно констатировать, что обе системы противодействия функционируют достаточно успешно. У каждого из государств есть свои особенности. Одновременно с этим странам есть что почерпнуть друг у друга. При наличии политической воли и должном отношении каждая из систем противодействия международному терроризму на основе транспозиции опыта партнера сможет ощутимо модернизироваться и еще более повысить эффективность работы. А главным успехом будет спокойное проживание жителей обеих стран на своих территориях и вклад в глобальную безопасность.

Д. О. Мартынова

Корейское урегулирование в контексте региональной и международной безопасности

Российско-корейские отношения: история и современность

Корейский полуостров был всегда достаточно важным направлением российской внешней политики, начиная с демаркации границы между Российской империей и Королевством Чосон¹ в 1860 г. и последующим установлением дипломатических отношений в 1884 г. В этот период на полуострове активно шел процесс так называемого открытия Кореи западными державами и Японией. Дело в том, что проводимая корейским королевским двором в период с XVI по XIX в. политика добровольной внешнеполитической изоляции и категорического отвержения любых плодов западной науки и прогресса привела к тому, что к середине XIX в. Чосон оказался отсталым аграрным государством с неразвитой торговлей, устаревшей системой образования, крайне слабой армией и властью, абсолютно не понимающей реалий своей эпохи. Неспособный защитить себя, Чосон стал лакомым ку-

¹ Королевство Чосон – название государства в границах современных КНДР и Республики Корея в период 1392–1897 гг. (с 1897 по 1910 г. – Империя Чосон).

сочком для западных стран, включая США, а главным образом — для Японии, которая активно в то время проводила модернизацию во всех сферах, включая военную, и видела в Корее не только рынок сбыта для своих товаров, как западные государства, но уже имела довольно четкие милитаристские планы в отношении Корейского полуострова и в определенной степени Китая.

В таких условиях начались российско-корейские отношения. Однако западные державы и Китай вплоть до колонизации Кореи Японией в 1910 г. неоднократно и необоснованно приписывали Российской империи планы по расширению своих территорий на Корейский полуостров, причем нередко подобные обвинения выдвигались и самой Японией, в итоге эту аннексию осуществившей. Между тем политика России на полуострове была гораздо менее активной, чем у Японии и европейских держав. Это можно проследить хотя бы по ее результатам к 1900-м гг., когда в Чосоне было открыто множество католических и протестантских церквей, связанных с ними школ и медицинских учреждений, щедро финансируемых Западом, в то время как успехи православной церкви в прозелитизме были более чем скромны.

Россия, безусловно, уже тогда понимала важность дружественных отношений с Кореей, однако не могла их реализовывать в желаемой мере, во-первых, потому, что для этого нужны были немалые инвестиции, во-вторых, из-за хитрой игры множества иностранных советников при чосонском дворе, зачастую настраивавших корейского короля против России¹. Отсылки к этому периоду националистически настроенные корейские историки используют иногда и сейчас, несправедливо приписывая Российской империи идею раздела Корейского полуострова на две части. Однако этот раздел, проведенный в ночь с 10 на 11 августа 1945 г. американскими генералами Ч. Боунстилом и Д. Раском², не имеет отношения к последним накануне Русско-японской войны 1904–1905 гг. попыткам правительства Российской империи договориться с Японией насчет зон влияния на Корейском полуострове (в которых, по случайному совпадению, фигурировала и 38-я параллель как граница, за которую в случае войны нужно стараться не допускать Японию)³. Впоследствии этот факт признавался

¹ Период, когда пророссийская фракция занимала лидирующее положение при корейском дворе, был в 1896–1897 гг., когда, напуганный организованным японцами убийством королевы Мин, король Коджон более года использовал российскую дипломатическую миссию в качестве своей резиденции, однако сразу же по возвращению Коджона во дворец в 1897 г. российское влияние резко пошло на спад.

² Торкунов А. В. Корейский вопрос // *Международная жизнь*. 2003. № 5. С. 62.

³ Пак Чон Хе. Русско-японская война и Корея. М.: Восточная литература РАН, 1997. С. 145.

и самим Д. Раском, отмечавшим, что, если бы они владели этой информацией, линия раздела могла бы быть иной¹.

Русско-японская война все же произошла и, закончившись поражением России, привела к установлению протектората и дальнейшей колонизации Японией Кореи.

До 1945 г. российско-корейские, а затем советско-корейские отношения сводились либо к тайной поддержке корейского антияпонского партизанского движения, либо к сотрудничеству с представителями корейского народа в области коммунистической деятельности.

Советский период отношений с государствами Корейского полуострова, как известно, справедливо ассоциируется со взаимоотношениями СССР и КНДР, в то время как про Республику Корея даже в советском корееведении вплоть до 1980-х гг. было известно очень мало, это было своего рода белое пятно на карте. Информация о Южной Корее стала поступать в СССР только в 1980-х гг., одним из инициаторов изучения этой страны стала ученый Института Востоковедения РАН Н. Е. Бажанова. На политическом уровне ситуация начала меняться только во второй половине 1980-х гг., ускорителем стало проведение в Сеуле в 1988 г. летних XXIV Олимпийских и Параолимпийских игр, в которых приняли участие советские спортсмены. После распада Советского Союза в 1991 г. между Россией и Республикой Корея были установлены дипломатические отношения.

Советско-северокорейские отношения в XX в. развивались активно, однако во многом базировались на экономической помощи Советского Союза КНДР, которая в 1980-х гг. по объективным причинам стала значительно меньше. В то же время КНДР никогда не являлась сателлитом Советского Союза (столь часто используемое в политическом дискурсе сравнение КНДР с ГДР не является корректным). Так называемая опора на собственные силы, хотя это фраза и не передает точный смысл северокорейской идеологии *чучхе*², в большой мере стала выражаться во внешней политике КНДР, которая, имея тесные экономические связи с СССР, уже тогда начала понимать, что ни один внешний союзник не может быть полностью надежен. Это осознание и стало главной причиной, из-за которой КНДР начала развивать собственную ядерную программу. Еще в те годы КНДР усвоила, что, даже имея за спиной поддержку такого гиганта, как СССР, в международных

¹ Торкунов А. В. Указ. соч. С. 62.

² «Опора на собственные силы» является общепринятым, однако не совсем корректным переводом термина «чучхе». Иероглифически «чу» означает «хозяин», «чхе» — «сущность, субстанция». Более точный перевод, который можно здесь предложить: «человек — хозяин всего и решает все». См. подробнее: Курбанов С. О. Идеи Чучхе: Конфуцианская традиция // Восточная коллекция. 2001. № 4. С. 58–65.

отношениях лучше рассчитывать только на себя, и эту политику она уверенно продолжает и сейчас.

После распада СССР практически все западные страны базировали свою позицию по отношению к КНДР на уверенности в том, что северокорейский режим падет в ближайшее время. Однако, казалось бы, архаичная, изжившая себя северокорейская политическая система оказалась на удивление устойчивой. Распад СССР имел серьезные для нее последствия: в конце 1990-х — начале 2000-х гг. КНДР пережила гуманитарную катастрофу, однако не изменила своему политическому курсу.

Современная КНДР доказала, что ее политическая система не просто устойчивая, — она вполне имеет потенциал развиваться и дальше. Ким Чен Ын, которому к моменту прихода к власти в 2011 г. не было и 30 лет, оказался, несмотря на молодость, самостоятельным, расчетливым и уверенным в себе лидером, быстро устранившим всех тех политиков поколения своего отца, которые могли бы оказывать на него влияние. Более того, Ким Чен Ын с большой ответственностью относится к своим обязанностям как сакрального лидера государства, вверенного ему великими предками¹. Его экономические реформы смогли обеспечить экономике КНДР небольшой, но стабильный рост, который затормозился только после введения санкций СБ ООН 2017 г.

После распада СССР до середины 1990-х гг. Россия взяла намеренный курс на отдаление от КНДР и сближение с Южной Кореей, однако постепенно стало очевидным, что отдаление от КНДР не принесет России ничего хорошего, кроме того, что она станет аутсайдером всех процессов, происходящих вокруг Корейского полуострова. Вновь Россия проявила интерес к корейским делам благодаря приходу на пост министра иностранных дел Е. М. Примакова, востоковеда по образованию, понимавшего важность корейского направления для России. Внешнеполитическая ситуация вокруг КНДР стала для России «тяжелым чемоданом без ручки, который нести тяжело и выбросить нельзя»². С этого периода Россия стала постепенно развивать свои связи с обоими корейскими государствами как в экономическом, так и в политическом аспектах. После срыва договоренностей 1990-х гг. и выходом КНДР из ДНЯО Россия являлась одним из участников Шестистороннего процесса. Позиция России по политическому и, в частности, ядерному урегулированию на полуострове всегда оставалась и остается неизменной, исключая любые

¹ Беспалов А. Северо-Восточная Азия: надежды и тревоги // Международный дискуссионный клуб Валдай. URL: ru.valdaiclub.com/a/highlights/severo-vostochnaya-aziya-nadezhdy-i-trevogi/

² Асмолов К.: Бушу нужна война под выборы // URL: www.vesti.ru/doc.html?id=115965&cid=9

иные пути, кроме политико-дипломатического. В то же самое время Россия поддерживала и поддерживает дружественные отношения с обоими корейскими государствами.

Таким образом, за исключением колониального периода в Корее (1910–1935 гг.), Россия начиная с середины XIX в. всегда старалась поддерживать тесные связи с государствами Корейского полуострова, осознавая его стратегическую важность для своих границ. Эти отношения всегда были чем-то осложнены: сначала – отсутствием необходимых капиталовложений, соперничеством с Японией, затем – разделом единого государства и противостоянием КНДР и Республики Корея. В современном мире отношения России и корейских государств развиваются поступательно, однако всегда находятся под влиянием различных внешнеполитических факторов. Так, товарооборот между Россией и КНДР в 2018 г. составил 34 млн долл.¹ – в два раза меньше, чем до введения санкций 2017 г. Россия, твердо стоящая на позициях нераспространения ядерного оружия, всегда поддерживает санкции СБ ООН в отношении КНДР, несмотря на то, что они негативно сказываются на российско-северокорейских экономических отношениях. В то же время Россия выступает против введения односторонних санкций в отношении КНДР, полагая, что они не только не способствуют ведению диалога, а препятствуют ему².

Развивается российско-южнокорейское сотрудничество: только за 2018 г. товарооборот между Россией и Республикой Корея вырос на 29%, составив 24,8 млрд долл.³ В частности, важным торговым партнером Южной Кореи является российский Дальний Восток. Страны привлекательны друг для друга не только в качестве туристических направлений (в 2014 г. между странами был введен безвизовый режим), но и в области образования, культуры и бизнеса. Количество желающих изучать корейский язык растет в России год от года, точно так же и в Южной Корее набирает популярность изучение русского языка⁴.

С другой стороны, несмотря на видимые успехи и популярность имиджа Южной Кореи в России, необходимо признать, что за тридцатилетний период сотрудничества достижений могло бы быть больше. Мун

¹ Кирьянов О. Внешняя торговля КНДР из-за санкций сократилась почти в два раза // URL: rg.ru/2019/07/22/v-2018-godu-vneshniaia-torgovlia-kndr-iz-za-sankcij-sokratilis-pochti-v-dva-raza.html

² Интервью Посла по особым поручениям МИД России О. Н. Бурмистрова информационному агентству «Интерфакс», 14 января 2019 г. // URL: www.mid.ru/web/guest/nota-bene/-/asset_publisher/dx7DsH1WAM6w/content/id/3472887

³ Товарооборот России и Южной Кореи в 2018 году вырос на 29% // URL: tass.ru/ekonomika/6104653

⁴ Профессор-русист из Южной Кореи: русские школы растут в стране как грибы после дождя // URL: tass.ru/interviews/4737475

Чже Ин, придя в 2017 г. к власти, объявил программу сотрудничества с Россией под красивым лозунгом о строительстве «9 мостов», однако по факту она содержит те же самые инициативы, что и при предыдущих южнокорейских президентах. Ранее неоднократно южнокорейские политики подчеркивали, что сотрудничество могло бы быть выгоднее, если бы этому невольно не препятствовала КНДР, находящаяся между Россией и Республикой Корея¹. Напряженность на полуострове, безусловно, препятствует развитию экономических отношений России не только с Южной, но и с Северной Кореей: много экономически прибыльных проектов, таких как интеграция Транссиба с железными дорогами КНДР и Республики Корея, поставки газа в последнюю через территорию КНДР уже много лет так и остаются планами. В этом смысле и Россия и Южная Корея с надеждой смотрят на «потепление», которое могло бы открыть возможности для осуществления этих проектов. Однако для начала их реализации необходимо понимание того, как межкорейские отношения будут развиваться дальше, а это прогнозировать сложно.

К тому же, будучи союзником Соединенных Штатов и достаточно тесно экономически и политически связанной с Западом в целом (поддерживая сотрудничество в том числе и с НАТО²), Южная Корея придерживается аналогичных западным позиций в отношении ситуации с Крымом и войной на Украине. В целом на взаимоотношения с Россией эти позиции Республики Корея не влияют, однако про союз с США и определенную экономическую зависимость от них Южной Кореи забывать в этом контексте не стоит.

Политическая ситуация вокруг корейских государств всегда так или иначе связана с проблемой денуклеаризации полуострова и отношениями между КНДР и Соединенными Штатами. Рассмотрим современное состояние ситуации и позиции причастных к ней сторон.

Ядерная проблема Корейского полуострова и позиции сторон

Прогнозировать развитие ситуации в краткосрочном периоде на полуострове сложно, поскольку основным стержнем, от которого она зависит, являются взаимоотношения между КНДР и США, однако ввиду выборов в США в 2020 г. неясно, изменится ли их политика в отношении КНДР. Если авторитет Ким Чен Ына и его позиции в глазах

¹ Асмолов К. В. Девять мостов сотрудничества между Россией и Южной Кореей // Международный дискуссионный клуб Валдай. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/devyat-mostov-rossiya/>

² Secretary General Stresses Value of NATO Partnerships in Visit to Republic of Korea // URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_148255.htm (accessed: 18.09.2018).

как граждан собственной страны, так и мирового сообщества укрепились, и в его лидерстве в ближайшие годы можно не сомневаться, то положение Д. Трампа в США остается шатким, его переизбрание под вопросом, а его преемник может отменить все договоренности (как и сам Д. Трамп поступил с рядом принятых Б. Обамой документов, включая такие важные, как соглашение о ТТП). Ким Чен Ын, скорее всего, в том числе поэтому не торопится с подписанием документов и громкими обещаниями, ограничиваясь достаточно абстрактными устными заявлениями о безъядерном статусе Корейского полуострова в необозримом будущем. Уровень доверия между ним и Д. Трампом пока еще слишком низкий, чтобы идти на какие-то конкретные шаги. Кроме того, даже в современной ситуации так называемого потепления позиция США не производит впечатление устоявшейся, об этом свидетельствует как резкая смена условий США на саммите в Ханое¹, произошедшая в буквальном смысле накануне его проведения, так и риторика США в отношении КНДР, которая становится то жестче, то мягче. Личные взаимоотношения лидеров при этом производят впечатление хороших (например, об этом говорит ставшая для всех неожиданностью третья встреча Д. Трампа и Ким Чен Ына, произошедшая 30 июня 2019 г.²), однако они не оказывают доминантного влияния на всю ситуацию в целом.

Такая же неопределенность касается и Южной Кореи. Политика двух последних президентов Южной Кореи до прихода к власти в 2017 г. Мун Чже Ина в отношении КНДР была крайне жесткой и свела на нет все положительные изменения в межкорейских отношениях, достигнутых по итогам президентств либеральных Ким Дэ Чжуна и Но Му Хёна. Однако резко (и неожиданно для многих) она начала улучшаться сразу же по приходу к власти Мун Чже Ина, хотя обстановка к этому моменту уже была настолько напряженной, что эксперты всерьез впервые с середины XX в. говорили о вероятности начала полномасштабной войны. Но на настоящий момент позиции Муна внутри Южной Кореи ослабли: пожалуй, новая «солнечная политика» в отношении КНДР — один из немногих его политических

¹ Саммит между лидерами КНДР и США состоялся в Ханое 27–28 февраля 2019 г. Несмотря на то, что на саммит возлагалось много надежд, а эксперты даже предсказывали скорое подписание мирного договора по итогам Корейской войны 1950–1953 гг., документы подписаны не были.

² О проведении встречи стало известно 29 июня 2019 г. Никаких документов по итогам встречи выработано не было, однако в ее ходе Д. Трамп пересек 38-ю параллель, выйдя навстречу Ким Чен Ыну, таким образом став первым в истории Президентом США, побывавшем на территории КНДР, — это важный символический, но безрезультатный с практической точки зрения жест.

курсов, которые отвечают чаяниям южнокорейского общества: оно действительно хочет спокойствия, а не напряженности (однако это совсем не означает, что оно ждет объединения). В этом смысле у Мун Чже Ина много общего с Д. Трампом, который также пытается использовать диалог с Ким Чен Ыном для повышения своего рейтинга. Мун Чже Ин, скорее всего, не отступит от своего курса на потепление отношений с Северной Кореей, однако в 2022 г., в соответствии с Конституцией Республики Корея, он покинет пост президента, а его преемник может изменить политику в отношении КНДР, особенно если выборы выиграет консервативный кандидат.

КНДР на данный момент не остается ничего, кроме как ждать и следить за ситуацией. Ряд принятых ею мер, таких как демонтаж объектов на полигоне Сохэ, подтвердил ее готовность к переговорам и в тоже время не изменил ее статуса ядерной державы, ракетоносители которой способны достигать континентального побережья США. Последнее обстоятельство крайне настораживает Белый дом, и, скорее всего, оно и является основной причиной, почему США пошли на переговоры, а не популярная в западных СМИ идея о том, что КНДР сдалась под гнетом санкций.

Введенные в 2017 г. санкции являются, безусловно, беспрецедентными в своей строгости. Если вводившиеся ранее санкции касались в основном предметов роскоши, оружия и технологий, а также материалов, необходимых для ядерного производства, то санкции 2017 г. сократили объем внешней торговли КНДР до минимума. Целью их введения было вызвать в КНДР экономический кризис, и, действительно, развитие экономики КНДР удалось затормозить¹, однако о кризисе на данный момент речь не идет. Учитывая то, что в 1990-х гг. экономическое положение КНДР было несравнимо более тяжелым, однако после провала договоренностей по Рамочному соглашению она вновь вернулась на путь к становлению ядерной державы², настоящие санкции вряд ли бы заставили ее пойти на уступки — если бы у КНДР была цель и дальше испытывать ядер-

¹ Ланьков А. Н. Провал или пауза. Почему Ким и Трамп не смогли ни о чем договориться // Московский центр Карнеги // URL: <https://carnegie.ru/commentary/78477>

² Рамочное соглашение между США и КНДР было подписано в 1994 г. Его суть можно сформулировать в следующем: КНДР шла на значительные уступки в сфере ядерной энергетики, взамен которых должна была получить от США альтернативные источники энергии и гарантии собственной безопасности. Поначалу казалось, что Соглашение будет эффективным, ядерные объекты КНДР были заморожены, однако США вплоть до 2002 г. не начали исполнять своих обязательств, а с приходом к власти Дж. Буша-младшего фактически отказались их выполнять, после чего КНДР заявила о возобновлении ядерной программы.

ные бомбы, скорее всего, страна продолжила бы это делать. При этом переговоры КНДР предлагала и ранее, до обострения 2017 г., однако США такой вариант не рассматривали¹, впервые обратив на него внимания лишь в 2018 г.

Много вопросов оставил саммит лидеров КНДР и США, прошедший 27–28 февраля 2019 г. в Ханое. Он вызвал всеобщее разочарование: лидеры двух стран не только не подписали никаких документов, но и завершили встречу ранее положенного времени, отменив совместный обед. Однако это совсем не означало окончание диалога: саммит не оправдал надежд в первую очередь потому, что от него ожидали слишком многого: шага навстречу денуклеаризации, снятия санкций и едва ли не подписания мирного договора. Но уже тот факт, что саммит состоялся, прошел без происшествий и то, что лидеры двух стран продолжают диалог, несмотря на то, что в этот раз договориться не удалось, — уже большой шаг для двух государств, которые еще два года назад угрожали взаимным уничтожением. Резких заявлений в адрес друг друга лидеры не делали, расстались на мирной ноте, госсекретарь США М. Помпео заявил о перспективах продолжения переговоров по поводу ядерной проблемы КНДР², а Дж. Болтон даже отметил, что Китай мог бы сыграть роль в урегулировании по вопросам денуклеаризации³.

Готовность США к дальнейшим встречам говорит об их признании того факта, что переговоры по денуклеаризации — это долгий процесс, и его нельзя решить разом, вынудив КНДР резко отказаться от политического курса, по которому она шла десятилетиями. Невозможно быстро осуществить и саму денуклеаризацию как минимум потому, что она требует колоссальных технических и финансовых затрат, хотя еще в 2018 г. представители США высказывали предположение, что это будет реально сделать к 2020 г.⁴ Если раньше США требовали для начала переговоров выполнения их предварительных условий от КНДР, то теперь они говорят о разных вариантах (последующие саммиты,

¹ Например, в мае 2016 г. КНДР предлагала свои варианты переговоров в целях урегулирования ситуации, однако эти инициативы были отвергнуты США. Предложения КНДР включали переговоры представителей военных ведомств на высшем уровне, а также созыв совещания по вопросам объединения Кореи. См. подробнее: *Воронцов А. В.* Северокорейский феномен // Фонд стратегической культуры. URL: <http://www.fondsk.ru/news/2016/06/16/severokorejskij-fenomen-40889.html>

² Помпео заявил, что переговоры с КНДР по ядерной проблеме будут продолжены // ТАСС. URL: tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6230883

³ Болтон не исключил, что Китай мог бы сыграть роль в переговорах с КНДР о денуклеаризации // ТАСС. URL: tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6226485

⁴ Эксперты: денуклеаризация Корейского полуострова к 2020 году вряд ли возможна // ТАСС. URL: tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5139901

подключение к переговорному процессу Китая и т. д.), однако о выполнении предварительных условий как о единственном варианте для начала переговоров речи больше нет (хотя возвращение к такой позиции США довольно вероятно).

В то же время в марте 2019 г. США вновь заявили, что полная денуклеаризация полуострова может быть достигнута к 2021 г. и что санкции могут быть отменены только после завершения полной денуклеаризации КНДР¹. Это в очередной раз говорит о непоследовательности их позиций и отсутствии единого мнения в отношении КНДР в администрации. Было отмечено и то, что США не считают демонтированный полигон Сохэ значимым объектом. Главной из тем, на которую лидеры не смогли договориться на саммите, был обмен уничтожения ряда ядерных объектов на частичное снятие санкций. Принципиальные позиции США в этой области диалогу совсем не способствуют, а Д. Трамп, несмотря на личные теплые отношения с лидером КНДР, также несвободен в принятии решений по этому политическому вектору ввиду противодействия «ястребов».

Кроме того, вопрос о гарантиях, которые США или международное сообщество могут предоставить КНДР, пока также не имеет перспективных решений. В КНДР понимают, что, даже если США дадут им какие-либо гарантии, они могут не быть вечными. Если КНДР и США договорятся о денуклеаризации в будущем, гарантий со стороны США будет недостаточно, к переговорам необходимо будет подключать как минимум Китай и Россию. Но в любом случае вопрос о предоставлении гарантий встанет только при условии, что доверие между КНДР и США укрепитя, а про это пока говорить преждевременно.

Любой документ между КНДР и США, имеющий хоть какой-нибудь политический вес, требует серьезнейшей подготовки. Это касается и Декларации о прекращении Корейской войны 1950–1953 гг. (или мирного договора), которую ждет все мировое сообщество. Несмотря на предшествующие визиты М. Помпео в Пхеньян (проходившие в достаточно напряженной атмосфере², что понятно в связи с пока еще низким уровнем доверия), скорее всего, времени, чтобы согласиться по всем пунктам документа, пока недостаточно. В целом эта Декларация будет носить скорее символический характер, однако логично, что

¹ Успеть до конца срока: к чему может привести ужесточение риторики США в отношении КНДР // Russia Today. URL: <https://russian.rt.com/world/article/609174-sshakndr-yadernoe-oruzhie-davlenie>

² *Асмолов К. В.* Россия, Китай и КНДР вырабатывают единую позицию // Новое восточное обозрение. URL: <https://ru.journal-neo.org/2019/01/23/rossiya-kitaj-i-kndr-vy-rabaty-vayut-edinuyu-pozitsiyu/>

для дальнейшего решения ядерной проблемы этот документ должен быть принят.

Что касается российских позиций, то они всегда остаются неизменными: Россия привержена политико-дипломатическому разрешению ситуации на Корейском полуострове. Москва последовательно выступает за развитие диалога между Пхеньяном и Вашингтоном на основе поэтапного движения навстречу друг другу. Кроме того, Россия приветствовала проведение саммитов КНДР – США и поддерживает идею дальнейших саммитов, не отступая от предложения урегулирования проблемы в многостороннем формате.

Позиции России, как и прежде, имеют много общего с позициями Китая. Оба государства, с одной стороны, крайне не заинтересованы в исчезновении КНДР с карты мира, поскольку результатом этого станет большой комплекс проблем около их границ, их решение потребует большого количества ресурсов и времени, если оно вообще будет возможным. Но при этом и Россия и Китай хотят видеть Корейский полуостров безъядерной и бесконфликтной зоной. Из-за этого сходства интересов страны уже много лет стоят в этом вопросе на одних и тех же позициях. Близость России и Китая также обуславливается как повышением активности внешней политики России в АТР в целом, так и сближением России и Китая, у которого становится очевидным ухудшение отношений не только с США, но и с Южной Кореей (так, южнокорейская компания Lotte, предоставившая в своей стране участки для размещения американской системы противоракетной обороны ТНААД, в итоге была вынуждена закрыть свой бизнес в Китае)¹. Кроме этого, Китай и Республика Корея испытывают ряд проблем, связанных с демаркацией морских границ и их патрулированием, микроролью² и деятельностью южнокорейских брокеров в Северном Китае, что вбивает клин в отношения между этими странами. Встречи Си Цзиньпина с Мун Чже Ином, как правило, всегда носят многосторонний характер, в отличие ставших частыми двусторонних его встреч с Ким Чен Ыном. Только за 2018–2019 гг. состоялось пять встреч лидеров на высшем уровне, причем Ким Чен Ын в январе 2019 г. посетил Китай в свой день рождения, а в июне

¹ Южнокорейский конгломерат Lotte избавится от части бизнеса в Китае // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/2591806.html>

² С начала президентства Мун Чже Ина в Республике Корея резко обострилась проблема смога, в происхождении которого южнокорейские власти обвинили Китай. Однако резкий рост концентрации вредных веществ в воздухе Южной Кореи совпал со значительным ростом энергетической нагрузки на тепловые электростанции страны из-за объявленной Мун Чже Ином политики отказа от использования энергии атомных электростанций, что ставит под сомнение справедливость этих обвинений.

2019 г. Си Цзиньпин впервые посетил Пхеньян с государственным визитом¹. В целом усиление контактов КНР – КНДР подтверждает то, что Китай не видит процесс корейского урегулирования без своего участия и что Корейский полуостров в частности становится центром американо-китайского противостояния.

Россия и Китай, следуя логике разрешения конфликта дипломатическим путем, поддерживают идею ослабления санкций в ответ на конструктивные шаги КНДР по денуклеаризации. Это было закреплено в трехстороннем заявлении между Россией, КНР и КНДР, подписанном 9 октября 2018 г. в Москве в ходе межправительственных консультаций между этими государствами. Эти же позиции были озвучены 15 марта 2019 г. в ходе брифинга официального представителя МИД России М. В. Захаровой² и были подтверждены в ходе саммита В. В. Путина и Ким Чен Ына во Владивостоке в апреле 2019 г., где стороны выразили единство мнений в вопросе, что диалог не может являться односторонним исполнением обязательств, и разоружение КНДР должно осуществляться поэтапно в ответ на встречные шаги США³.

Еще один участник событий вокруг Корейского полуострова – Япония, традиционно занимающая крайне жесткую позицию в отношении КНДР (порой даже более жесткую, чем Соединенные Штаты). Японию волнует не столько ядерная программа КНДР, сколько северокорейские ракеты малой и средней дальности, не раз падавшие в море в опасной близости от японского побережья, причем в отличие от межконтинентальных, которые пока что способны достигать североамериканского побережья только в теории, КНДР имеет на вооружении большой запас и опыт использования ракет малой и средней дальности. К тому же наличие этих ракет в большом количестве у КНДР не особенно беспокоит Вашингтон: для него они физической опасности не представляют, поэтому на их пуски США, несмотря на обеспокоенность Японии, сейчас не реагируют.

Япония, видящая в КНДР реальную военную угрозу, внимательно следит за всем происходящим и ищет пути своего возвращения в диалог. В 2018 – начале 2019 г. С. Абэ неоднократно подчеркивал,

¹ Си Цзиньпин впервые посетит КНДР с госвизитом // РИА Новости. URL: ria.ru/20190617/1555632702.html

² Брифинг официального представителя МИД России М. В. Захаровой, Москва, 15 марта 2019 г. // URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3573250

³ *Асмолов К. В.* В теплой и дружественной обстановке. Коротко о саммите Путин – Ким // Международный дискуссионный клуб Валдай. URL: ru.valdaiclub.com/a/highlights/v-tyeploy-obstanovke-kim/?sphrase_id=49834

что хотел бы найти решение по делу японских граждан, похищенных северокаорейской разведкой, и что он готов обсуждать это как с Д. Трампом, так и провести личную встречу с Ким Чен Ыном. «Дело похищенных» в контексте каорейского урегулирования вызывает некоторую тревогу: в середине 2000-х гг. оно скорее использовалось Японией как «клин» в Шестисторонних переговорах и как повод не идти ни на какие уступки в диалоге с КНДР. Однако сейчас заявления С. Абэ выглядят больше как попытка стать частью переговорного процесса. Заявлений о готовности встречи со стороны как Японии, так и КНДР уже поступило немало, однако на данный момент встреча все еще не проведена¹.

Подводя итог обзору современной ситуации вокруг Корейского полуострова, можно сделать следующие выводы. Лидеры США и РК настроены на диалог с КНДР, но их позиции поддерживают далеко не все члены правительств их государств, и гарантий того, что преемники лидеров (в случае непереизбрания Д. Трампа) продолжают такую же политику в отношении КНДР, нет. Кроме того, Д. Трампа всегда будет сдерживать Конгресс, и вряд ли он позволит ему далеко зайти в «северокаорейском потеплении». Россия и Китай в целом пока довольны складывающейся ситуацией, однако в их интересах был бы перевод переговорного процесса между США и КНДР в многосторонний, а также развитие политического сотрудничества по ядерной проблеме между странами. Отдельно можно отметить, что обсуждение проекта автомобильного моста через р. Туманган между Россией и КНДР говорит о том, что Россия заинтересована в скором снятии экономических санкций с КНДР (по мнению экспертов, при нынешних санкциях, когда предметы импорта и экспорта крайне ограничены, строительство моста не принесет экономической выгоды)². Участия в переговорном процессе хочет и Япония, которая, однако, пока не видит четко, какую роль она сможет сыграть в складывающейся обстановке.

Перспективные сценарии политического урегулирования на Корейском полуострове

Делать какой-либо прогноз в отношении развития ситуации крайне сложно: мировой опыт, учитывая всю специфику КНДР, малоприменим. Точно так же отсутствует опыт урегулирования подобных ядер-

¹ Ленин А. Ким Чен Ын намерен встретиться с Абэ // РГ. 2019. 6 мая. URL: rg.ru/2019/05/06/kim-chen-yn-nameren-vstretitsia-s-abe.html

² Эксперт: новый мост между Россией и КНДР может быть не востребован // ТАСС. URL: tass.ru/ekonomika/6078488

ных вопросов, так как КНДР уже обладает ядерным оружием, причем точное его количество и вид неизвестны. Опыт ядерного разоружения, основанный на самостоятельном демонтаже государством своих ядерных объектов (как это происходило в случае с денуклеаризацией ЮАР) в отношении КНДР также вряд ли может быть использован в связи с отсутствием доверия к ней у мирового сообщества. Учитывая это, единственным способом осуществить денуклеаризацию представляется контроль международных экспертов, однако КНДР согласится на это только после предоставления международных гарантий, вопрос с которыми до сих пор открыт.

Очевидно, что денуклеаризация КНДР в краткосрочный период невозможна. Настоящее потепление очень неустойчиво: его может изменить любое происшествие, случайность, подобная перестрелке на о. Ёнпхёндо в 2010 г., причиной которой, скорее всего, стала банальная человеческая ошибка. Существует также пример Ирана, который ранее мог бы рассматриваться как успешный, однако выход США из «ядерной сделки» поставил весь процесс под угрозу (и опять напомнил северокорейскому лидеру о непоследовательности внешнеполитического курса США в отношении отдельных стран, в числе которых находится и КНДР).

Однако главная, на наш взгляд, причина того, почему крайне сложно прогнозировать развитие ситуации, — это то, что ни у одной из стран, имеющих отношение к процессу — Республики Кореи, России, Китая, США и Японии, — нет четкого представления о будущем месте КНДР в мире и конкретно — в архитектуре азиатско-тихоокеанской безопасности. Несмотря на устойчивость северокорейского политического режима, без кардинальных внутренних изменений полноценная политическая и экономическая интеграция денуклеаризованной КНДР в АТР маловероятна, однако какой характер должны носить эти изменения, неясно. Скорее всего, для их осуществления будут необходимы кадровые перемены в политической элите КНДР, а это означает, что страна столкнется с рядом внутривнутриполитических проблем, в чем ее правящая элита не заинтересована. Какая-либо модель по выводу КНДР из международной изоляции и ее интеграции в АТР отсутствует. Даже на единую Корею, образование которой значительно менее реально, чем денуклеаризация КНДР, существуют более четкие видения. Для России и Китая это — нейтральное государство, не связанное никакими, в первую очередь военными, обязательствами с Вашингтоном. США, Япония и, соответственно, Южная Корея видят новую Корею правопреемницей РК. Консервативная Пак Кын Хе, Президент Республики Корея в 2012–2017 гг., открыто заявляла о необходимом

«поглощении» Севера Югом¹, чем еще больше обострила отношения с КНДР, которые в конце ее нахождения у власти были практически на грани войны. Либеральный Мун Чже Ин, сразу же взявший курс на «потепление», каких-либо прямых заявлений о вариантах объединения избегает, однако понятно, что экономически гораздо более развитая Южная Корея, на плечи которой ляжет все финансовое бремя, вряд ли будет придерживаться иных позиций. Теоретически рабочим мог бы быть вариант создания единой конфедерации КНДР и РК, но ввиду необходимой перед этим денуклеаризации он не может рассматриваться в ближайшей перспективе.

Если единое видение места и роли денуклеаризованной КНДР в АТР и в мире не будет выработано, любой переговорный процесс, будь то возобновление шестистороннего формата или его аналог, рано или поздно будет обречен на провал. Кроме того, новые вызовы и угрозы безопасности в мире могут создать дополнительные сложности. Переговоры могут осложниться в связи с появлением новых вызовов безопасности, прежде всего передовых вооружений, использования в политике искусственного интеллекта и т. д.

Пока сохраняется потепление отношений между двумя Кореями, а также между КНДР и США представляется важным запустить стратегический диалог по корейским проблемам в шестистороннем формате. Кроме того, позитивными были бы консультации по вопросам гарантий КНДР, в том числе в двустороннем формате между странами — участницами этого стратегического диалога. Быстрого решения выработано, безусловно, не будет, однако на первом этапе необходимо создать хотя бы базу для диалога.

Если проанализировать ситуацию в целом, можно предположить ее развитие по трем сценариям. Позитивный сценарий предполагает развитие стратегического диалога с целью денуклеаризации и последующего создания конфедерации или союза КНДР и РК с разными общественно-политическими и экономическими системами. Однако дальнейшее развитие событий здесь представляется туманным, поскольку вопрос с объединением Кореи — отдельная и очень сложная тема. На словах обе страны стремятся к этому, однако эти слова уже давно превратились в некий политический ритуал, который необходимо выполнить как дань уважения к истории. Но в самом объединении политические элиты по обе стороны 38-й параллели не заинтересованы: для Юга оно будет означать колоссальную финансовую нагрузку

¹ *Пак Те Ро*. КНДР раскритиковала слова Пак Кын Хе в Дрездене об «объединении через поглощение» (на корейском языке) // Newsis. URL: http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140414_0012854195

и резкий уровень падения жизни в стране, а северокорейские элиты в случае объединения потеряют как минимум власть. Существуют и более глубокие психологические проблемы обоих обществ, слишком долго живших не просто в разных политических системах, а практически в двух разных мирах. Поэтому на пути к позитивному выполнению этого сценария стоит множество трудностей, которые пока неясно, как преодолеть.

Ситуация может продолжать оставаться нейтральной – примерно такой, какой она сохраняется сейчас, когда КНДР не проводит испытаний и в целом не развивает ядерную программу, однако ни она, ни США не предпринимают конкретных шагов для дальнейшего разрешения вопроса. Вероятно, будут периодические разочарования, как после саммита в Ханое, или даже некоторые обострения, однако без серьезной военной опасности.

Очевидно, что условия, которые США пытаются убедить Пхеньян принять, о безоговорочной денуклеаризации до снятия санкций для него неприемлемы. В самом курсе США сейчас видна двойственность: с одной стороны, это жесткая риторика «ястребов», с другой – «широкие жесты» Д. Трампа, который то внезапно снимает только что введенные дополнительные санкции¹, то закрывает глаза на испытания ракет малой и средней дальности. На данный момент единственным человеком, действительно выигравшим от сложившейся ситуации, является Ким Чен Ын, получивший международное признание, но так и не изменивший политики КНДР: страна все еще обладает ядерным оружием. КНДР выжидает, и, в принципе, этот статус-кво при условии облегчения санкций ее бы устроил, как и всех остальных участников конфликта. Можно сказать, что Ким Чен Ын добился цели, поставленной его отцом и дедом: каковым бы ни было отношение США к КНДР, теперь последние (как и остальные государства) вынуждены отдавать отчет в том, что Северная Корея – страна, обладающая ядерным оружием.

Негативный сценарий подразумевает отказ США от диалога и наращивание ядерного потенциала КНДР. Такое развитие событий может произойти еще при Д. Трампе, и тем более при другом президенте. При этом остается непонятным, какие еще виды санкционного давления на Пхеньян еще можно применить: действующие санкции СБ ООН являются крайне жесткими, это признает и КНДР, предлагая обменять хотя бы часть этих санкций на демонтаж некоторых ядерных объектов. Теоретически на этой почве может произойти и международный во-

¹ Карташов И. Трамп отменил дополнительные санкции против КНДР // РГ. 2019. 22 марта. URL: rg.ru/2019/03/22/tramp-otmenil-dopolnitelnye-sankcii-protiv-kndr.html

енный конфликт, угроза которого всерьез рассматривалась экспертами в 2017 г. Кроме того, подобный сценарий девальвирует значимость ядерного нераспространения в мире.

Ряд экспертов полагает, что существенных договоренностей достичь не удастся¹. Если бы США и согласились обменять смягчение санкций на демонтаж ядерных объектов в Йонбене, как хотел Ким Чен Ын на саммите в Ханое, около половины потенциала по производству ядерного оружия и весь потенциал по производству ракет остались бы в распоряжении КНДР². Это говорит о том, что КНДР на данном этапе делает определенные шаги, однако помнит, что в случае необходимости нужно быстро восстановить свои ядерные возможности. Если в США в отношении КНДР все же будет преобладать мнение «ястребов» (к числу которых относятся и советник по национальной безопасности Дж. Болтон, и госсекретарь М. Помпео, вместе с Д. Трампом вырабатывающие стратегию в отношении КНДР), а позиции останутся такими же, какими они стали накануне саммита в Ханое, ситуация может вновь стать напряженной, вплоть до того, какой она была в 2017 г.

КНДР по своей инициативе взяла на себя ряд обязательств, запрещающих проведение ядерных испытаний и межконтинентальных баллистических ракет, однако они не включают запрет ни на проведение испытаний ракет малой и средней дальности, ни на запуск спутников (при доставке которых на орбиту используются те же технологии, что и при запуске межконтинентальных баллистических ракет). Испытания ракет малой и средней дальности КНДР действительно проводила весной и летом 2019 г., но какой-либо жесткой реакции со стороны США они не вызвали.

Весной 2019 г. Пхеньян подтвердил свои намерения соблюдать мораторий на ядерные испытания еще в течение года, однако, если за этот год никакие договоренности по урегулированию не будут достигнуты, он обещает рассмотреть иные пути³. На данный момент взаимоприемлемое решение не найдено, однако это может и не означать скорый срыв диалога: разрядка на полуострове выгодна всем участникам шестистороннего процесса. Если США и их союзники не будут делать резких жестов в адрес КНДР, есть шансы поддерживать ситуацию в том относительно спокойном состоянии, в котором она пребывает сейчас, возможно, и более длительное время.

¹ Ланьков А. Н. Северная Корея нашла способ напомнить Трампу о себе // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/2588465.html>

² Там же.

³ КНДР пусками не нарушила свои обязательства, считает эксперт // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190806/1557210461.html>

Польско-российские отношения в зеркале «исторической политики»

В настоящее время российско-польские отношения переживают наихудший этап своего развития в послевоенной истории. Если же рассматривать их в более широком контексте, то неизбежно напрашиваются параллели с той взаимной неприязнью и отторжением, которые испытывали Советский Союз и Польская Республика в годы существования Второй Речи Посполитой (1919—1939 гг.).

Тогда тому имелись веские основания: раны, нанесенные советско-польской войной 1919—1921 гг., утрата Советской Россией обширных территорий, которые по Рижскому миру перешли к Польше, регулярные вооруженные инциденты на границе, нескрываемая враждебность Варшавы ко всем инициативам Москвы, направленным на обеспечение коллективной безопасности в Европе и сдерживание гитлеровской агрессии и т. д. Но что сегодня разводит по разные стороны баррикады государства, которые на рубеже 1980—1990-х гг. лишь с небольшой разницей во времени распрощались с коммунистическим прошлым и приступили к поискам новых путей развития?

По логике вещей своим нынешним либерально-демократическим состоянием Польша обязана России, буквально за несколько лет отпавившей на слом социалистическое содружество. Собственно, и столетием ранее независимое польское государство образовалось в результате революционных перемен в Российской империи. Но ни в первом ни во втором случае благодарности бывший «сюзерен» не дождался, получив вместо этого ворох разнообразных претензий со стороны прежде зависимой территории (царство Польское) и бывшего союзника (Польская Народная Республика, ПНР).

Пожалуй, единственный период, когда отношения двух государств носили вполне миролюбивый и даже дружеский характер, приходится на четыре с половиной десятилетия послевоенной истории. Впрочем, это было трудно назвать идиллией, поскольку в основе «дружбы» лежал силовой контроль со стороны «Большого брата». Он сошел на нет лишь с окончанием «холодной войны», когда Советский Союз, запутавшись в перестроечных процессах, добровольно отказался от господствующего положения в Восточной Европе и по итогам парламентских выборов в Польше было сформировано первое некоммунистическое правительство (1989 г.). С зависимостью от России было покончено, с польской территории были выведены все российские военные контингенты, и Варшава взяла курс на реформы.

На первых порах эти перемены не привели к усилению негатива в двусторонних отношениях, до середины 2000-х гг. они развивались пусть неровно, но в целом корректно с обеих сторон. Многоуровневые политические контакты, экономическое сотрудничество, гуманитарные, культурные обмены, общение между людьми – все это присутствовало.

Тем не менее в польском массовом сознании сохранялись представления о России как «агрессоре» и «империи», которая всегда такой останется (неважно, в демократическом или тоталитарном обличье), осуществляя экспансию, ущемляя интересы соседей¹. Эти представления культивировались националистически настроенными СМИ, политическими деятелями и не могли не сказываться на общественных настроениях². Нужно отметить, что подавляющее большинство поляков относится к России вполне нормально, без предвзятости, но есть и меньшинство, отношение которого продиктовано историческими обидами и националистической пропагандой.

Автор этой работы не раз приезжал в Польшу во второй половине 1990-х гг. и сталкивался с проявлениями подобных настроений, в частности, в связи с событиями в Чечне. Симпатии к террористам (как к «борцам с империей») высказывались в прессе, а польская улица усердствовала в жанре граффити. Заборы в столице и провинции украшали многочисленные надписи «Свободу Чечне!» (*Wolność czechenii*). Когда автор в одиночку путешествовал по стране, то друзья предупреждали его: говорить только по-польски, не показывать своей российской принадлежности, иначе «могут быть проблемы».

Однако ни в каких действиях, которые могли нанести ущерб или как-то задеть Польшую Республику, Российская Федерация замечена не была. Если кто и должен был проявлять неудовольствие, так это Москва, которую раздосадовало и во многом обескуражило расширение НАТО на Восток, – вопреки устным заверениям западных лидеров, которые многократно убеждали первого (и последнего) Президента СССР М. С. Горбачева и Первого президента РФ Б. Н. Ельцина, что они этого делать не намерены.

То, что Варшава первой из всех бывших членов демонтированной Организации Варшавского договора примкнула к Североатлантическому альянсу (1999 г.), не могло не вызывать раздражения россий-

¹ См., например: Ryszard ZIĘBA. Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje // URL: http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/zieba-r.-wspolczesne_stosunki_polsko-rosyjskie1.pdf

² См.: Polacy o stosunkach polsko-rosyjskich i polityce wchodniej Polski // URL: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_077_14.PDF

ских властей. До их понимания постепенно доходило, что Польша в своей политике в отношении России все больше ориентировалась на установки Запада и прежде всего Соединенных Штатов, в которых превалировало стремление не углублять с РФ равноправную кооперацию, а воспользовавшись слабостью продолжателя и правопреемника СССР, «добить» прежнего конкурента или, по крайней мере, предельно его ослабить. Хотя Польша вносила максимально возможный вклад в реализацию этого курса, Россия не считала это достаточным поводом для того, чтобы разрушать всю архитектуру двусторонних отношений.

Однако с середины нулевых, с учетом непрекращавшихся попыток США и их союзников подточить позиции России на постсоветском пространстве, приоритетной сфере ее влияния, она была вынуждена перейти к более твердой внешнеполитической линии, обусловленной национальными интересами. Это еще больше усилило конфронтационный компонент в международном курсе США и стран – членов НАТО, не хотевших иметь в качестве партнера сильную и самостоятельную державу. Тем самым ситуация становилась все более далекой от разрешения.

К тому же Москву уязвляло отсутствие признательности со стороны Запада в тех случаях, когда она предлагала свою помощь, в частности, в деле контртеррора, борьбы с производством наркотиков, наркотрафиком и другими вызовами международной безопасности. Членство России в антитеррористической коалиции во многом оставалось номинальным, за равного партнера ее не признавали. Ее шаги, направленные на поддержку США после трагедии 11 сентября 2001 г., в Вашингтоне по-настоящему так и не оценили и вскоре с легкостью вычеркнули из памяти.

Новые моменты в российской внешней политике в 2007 г. «весомо, грубо, зримо» обозначила речь В. В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности. В ней была подвергнута критике политика США, НАТО и Запада (выдвижение НАТО своих передовых сил «к нашим государственным границам», пренебрежение основополагающими принципами международного права, склонность решать практически все вопросы силовыми методами) и подчеркивалось нежелание России встраиваться в политику подобного рода. «Россия – страна с более чем тысячелетней историей, и практически всегда она пользовалась привилегией проводить независимую внешнюю политику»¹.

¹ Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

Позиция РФ во многом отрезвляюще подействовала на Запад, и на рубеже 2010–2020-х гг. наблюдался определенный подъем отношений с государствами НАТО, включая Польшу. Этот процесс не сорвали даже августовские события 2008 г., связанные с операцией по «принуждению к миру» Грузии. Визит премьер-министра РФ В. В. Путина в Польшу в сентябре 2009 г., осуществленный по следам обамовско-медведевской «перезагрузки» российско-американских отношений, придал импульс сближению Москвы и Варшавы. В начале второй декады нового тысячелетия политические эксперты и ученые заговорили о наметившейся положительной динамике в развитии двусторонних отношений¹, ссылаясь не только на упомянутый визит но на и ряд других событий и фактов.

Польша стала выступать за отмену визового режима между ЕС и Россией, сняла вето на переговоры по новому соглашению между Россией и ЕС, смягчила свою позицию по вопросу о вступлении России в ОЭСР и ВТО и даже выразила готовность обсуждать с Россией вопросы размещения элементов ПРО США. Была реанимирована двусторонняя Рабочая группа по сложным вопросам российско-польских отношений.

В апреле 2010 г. премьер-министр Польши Д. Туск и премьер-министр РФ В. В. Путин подписали долгосрочный контракт на поставки и транзит природного газа, а в декабре того же года Президент РФ Д. А. Медведев совершил свой визит в Польшу – первый официальный визит главы российского государства с 1993 г. Лидеры двух стран подписали ряд важных документов, среди которых Протокол о намерениях относительно создания Центра российско-польского диалога и согласия в РФ и Центра польско-российского диалога и согласия в Польше, Декларация об интенсификации сотрудничества и молодежных обменах. В 2010–2011 гг. польской стороне были переданы копии более 140 томов архивных дел, касающихся катынского преступления 1940 г. Даже трагическая гибель Президента Польши Л. Качиньского в авиакатастрофе 10 апреля 2010 г. под Смоленском на тот момент не послужила для Варшавы поводом для антироссийских инсинуаций.

Однако ждать оставалось недолго. В скором времени отношения двух стран вступили в стадию полного обвала. Реперные точки: украинский кризис, присоединение Крыма к России, фактическое замораживание диалога между Российской Федерацией и США, демонтаж важнейших договоров в области ограничения и сокращения

¹ См., например: *Грецкий И. В.* Российско-польские отношения на современном этапе // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2013. Вып. 3.

вооружений и эскалация натовского военного присутствия в Центральной и Восточной Европе, включая Польшу, «битва интересов» вокруг Сирии и Ирана и т. д.

Как и многие другие восточноевропейские «новобранцы» НАТО, которым важно постоянно подтверждать свою лояльность этому альянсу и непосредственно США, Польша активно демонстрирует свои непримиримые позиции. Ни в Вашингтоне, ни в Лондоне или Париже не услышишь столь суровых филиппик в адрес России, на которые теперь не скупятся лидеры этой страны. Приведем слова президента А. Дуды: «Проблемы у нас с постоянной политикой агрессии правительства при президенте Путине. С нападением на Грузию в 2008 году, с нападением на Украину в 2014 году, с аннексией Крыма. Многие на Западе забыли слова нашего бывшего президента Леха Качиньского в 2008 году: если Россия вернется к империализму, тогда за Грузией в скором времени последуют Украина, Прибалтика — а в конце концов, возможно, и моя родина, Польша. Тогда это было предупреждение. Сегодня мы знаем, что это было предвидение. Это доказывает не в последнюю очередь продвижение российской военной инфраструктуры в балтийский регион вокруг Калининграда. И та жесткая роль, которую играет Россия в войне в Сирии. Международное сообщество должно остановить эту политику агрессии! Мирными методами дипломатии, но эта дипломатия должна быть подкреплена жесткостью и решительностью по отношению к России»¹.

Коренная причина той резкости и непримиримости, на которой Варшава строит свое общение с Москвой, — стремление «держать нос по ветру», быть в мейнстриме западной политики и даже задавать ей тон, надеясь заслужить поощрение со стороны «законодателей моды», Соединенных Штатов и их основных союзников. Что не могут или не хотят себе позволить крупные западные державы, позволяет Польша. Складывается впечатление, что во многих случаях она подначивает и провоцирует своего соседа в расчете вывести его из себя, заставить предпринять те или иные непродуманные шаги.

Вторая причина заключается в безудержном национализме и клерикализме правоконсервативной партии «Право и справедливость» (ПИС), которая формирует правительство с 2015 г. Президент Дуда — представитель этой партии. Ставя одной из своих целей обновление морального облика польского общества, заботу о сохранении историко-культурного наследия страны, ее национальной самобытности, ПИС грешит обскурантизмом, попранием демократических норм

¹ Президент Польши Анджей Дуда требует репарации: «Мы выставим счет!» (Bild, Германия) // URL: <https://inosmi.ru/politic/20190903/245753483.html>

и поиском внешних врагов для оправдания своей охранительной политики и риторики.

Неудивительно, что отношение ПИС к России составило разительный контраст с позицией тех правительств, которые в предыдущие годы формировали «Избирательная акция “Солидарность”» и Союз демократических и левых сил. Сбалансированному ведению международных дел в свое время способствовало и президентство А. Квасьневского (1995–2005 гг.), старавшегося не допускать необоснованных антироссийских выпадов, в отличие, скажем, от выдвигенцев ПИС Л. Качиньского (2005–2010 гг.) и А. Дуды (с 2015 г.).

Третья причина, побуждающая польское руководство придерживаться антироссийских (если угодно, русофобских) установок, – восприятие Российской Федерации как конкурента в борьбе за влияние в странах, представляющих собой нечто вроде европейской периферии. Этим объясняются последовательные усилия Варшавы, направленные на то, чтобы размыть восточный фланг СНГ и не допустить сближения России с Украиной, Белоруссией, Молдовой и странами Балтии. Украинский пример особенно нагляден: именно Польша сыграла наиболее активную роль в том, чтобы не допустить урегулирование возникшего в 2014 г. кризиса с учетом российских интересов.

Обосновано мнение, что поляки «в некоей степени спровоцировали эту ситуацию на Украине»¹, а затем приняли самое деятельное участие в разворачивавшихся событиях. «Когда начались события на Майдане, ЕС не имела плана действий. Едва ли не первой отреагировала Польша. Уже 22 января польский премьер Д. Туск отправился в Европу с планом, предусматривающим санкции против России, финансовую помощь Украине, создание условий для нормальных выборов, подписание с Украиной договора об ассоциации с ЕС»².

Украинский фактор обусловил дальнейшее и весьма резкое ужесточение политики Польши в отношении РФ. Правящая верхушка в Варшаве преследует триединую цель: исчерпывающим образом использовать существующее положение для максимального ослабления международных позиций России, повысить свой вес в западных структурах (НАТО, ЕС) и обеспечить собственное доминирование на европейской периферии.

В осуществлении этого курса повышенное внимание уделяется эксплуатации исторической тематики, чтобы уронить авторитет России

¹ Лариса Лыкошина: К сегодняшнему кризису Украину подтолкнули поляки // URL: <https://www.pravda.ru/news/expert/1210714-lykoshina/>

² Лыкошина Л. С. Польша и украинский кризис // Россия и современный мир. ИНИОН РАН, 2015. С. 117.

и укрепить собственное реноме. Разного рода акции на этом треке предпринимаются весьма интенсивно и системно, учитывая, что Россия со своей стороны все более широко и основательно использует «исторический инструментарий» для поднятия своего престижа.

Польская «историческая политика» преимущественно сфокусирована на проблематике Второй мировой войны, ее итогов, а также межвоенного периода. Не остаются без внимания и другие вопросы, чтобы показать «извечно агрессивный», «захватнический» и «имперский» характер российской политики, но они рассматриваются как менее выигрышные. Ведь именно обращение к событиям Второй мировой войны имеет приоритетное значение для кремлевского руководства в его усилиях по формированию такой исторической памяти, которая обеспечит консолидацию российского общества в патриотическом духе и упрочит существующий режим. Это определяет направление польского главного удара в сфере исторического знания по российской «духовно-исторической скрепе».

Отметим некоторые наиболее важные темы в этом плане, на которых сосредотачивают внимание официальная Варшава, польские СМИ и часть польского научного сообщества:

1) невыполнение обязательства СССР по Рижскому договору 1921 г. выплатить Польше 30 млн руб. золотом;

2) репрессии против польских граждан, проживавших в СССР, и советских граждан польского происхождения в период Большого террора (в том числе практически полная ликвидация руководства Польской коммунистической партии, нашедшего убежище в СССР);

3) советско-германский договор о ненападении и секретный дополнительный протокол 23 августа 1939 г., а также весь комплекс документов, отражающих советско-германское сближение на начальном этапе Второй мировой войны. Эти материалы расцениваются как свидетельство обоюдной вины СССР и Третьего рейха за развязывание войны;

4) переход Красной армией польской границы 17 сентября и включение в состав СССР восточных районов Польской Республики («четвертый раздел Польши»);

5) репрессии против польских граждан, оказавшихся на советской территории после разгрома Польской Республики в сентябре 1939 г.;

6) расстрел польских офицеров в Катыни в 1940 г.;

7) подавление гитлеровцами Варшавского восстания 1944 г.;

8) отрицание освободительной миссии Красной армии в Европе в 1944–1945 гг.;

9) отрицание ведущей роли Красной армии в спасении европейских евреев от Холокоста, освобождении заключенных концлагерей;

10) все эпизоды, связанные с боевыми действиями против подразделений Армии Крайовой на завершающем этапе Второй мировой войны и польского подполья («проклятые солдаты») в первые послевоенные годы;

11) смещение в 1947 г. Временного правительства национального единства во главе с С. Миколайчиком и установление в Польше коммунистического режима;

12) военно-силовая поддержка коммунистического режима в Польше (1947–1989 гг.), так называемая вторая, или советская оккупация;

13) отказ официальной Варшавы от германских репараций по итогам Второй мировой войны якобы под давлением СССР (Декларация польского правительства 1953 г.).

Этим перечень тем, используемых официальной Варшавой в разрывании «исторического наступления» на Россию, конечно, не исчерпывается, указаны лишь наиболее значимые. Им дается антисоветская и антироссийская трактовка, нередко несправедливая, конъюнктурная и тенденциозная или попросту невежественная (вспомним заявление министра иностранных дел Польши Г. Схетыны о том, что Освенцим «освободили украинцы»¹), но, как говорится, цель оправдывает средства.

При этом подчеркивается роль Польши в борьбе с гитлеровцами (по существу, несоизмеримая с вкладом в войну таких стран, как Советский Союз или Югославия), но замалчиваются неприятные факты: заигрывание правящих кругов предвоенной Польши с гитлеровцами, участие в разделе и уничтожении Чехословакии (Мюнхенский сговор 29–30 сентября 1938 г.), антисемитизм официальной Варшавы и части польского населения, проявившийся и в годы оккупации.

Наряду с муссированием «политически полезных» исторических интерпретаций власти Польши не упускают случая, чтобы унижить современную Россию, подвернуть ее остракизму, изгнать из европейского и западного сообщества. Три характерных примера:

1) массовая кампания по демонтажу и разрушению в Польше памятников советским воинам;

2) намеренное отстранение России от участия в историко-мемориальных и музейных проектах (самый известный случай – отказ подключить российских представителей к проекту по обновлению музея на месте бывшего концлагеря Собибор, хотя восстанием в этом лагере руководил офицер Красной армии А. А. Печерский);

¹ Глава МИД Польши заявил, что Освенцим освобождали украинцы // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20150121/1043600343.html>.

3) демонстративное исключение руководителей РФ из числа приглашенных на памятные мероприятия в Варшаве в связи с 80-летием начала Второй мировой войны.

Насколько действенны такие шаги, достигают ли они целей, поставленных официальной Варшавой? Повышают ли ее вес в западном и непосредственно натовском сообществе, вызывают к ней уважение? Наверное, не всегда и не в полной мере. Бесспорно, нынешнее польское руководство в Вашингтоне и в других западных столицах привечают и ценят, ведь демонстрируемое усердие нужно поощрять. С другой стороны, сами американцы, англичане или французы не опускаются до того, чтобы пакостить русским «по мелочи», они стараются сохранять свое достоинство и соблюдать определенные международные нормы и правила приличия. Неудивительно, что постоянно раздающиеся из Варшавы стенания и жалобы на то, как скверно обошлась с ними Россия в прошлом или позапрошлом веке раздражают европейцев и американцев и порой воспринимаются как нечто неприемлемое и неприличное.

Обратим внимание на то, что торжества в Варшаве по поводу 80-й годовщины начала Второй мировой войны проигнорировали несколько ведущих западных лидеров. Не было ни Д. Трампа, ни Э. Макрона, ни Б. Джонсона. Не появились там первые лица постсоветских государств — Белоруссии, Армении, Азербайджана, озадаченных тем, что в Польше вычеркивают из исторической памяти подвиг советского народа, освободившего ее от нацистской оккупации и разгромившего армии Третьего рейха. Их отсутствие не восполнил приезд В. Зеленского и С. Зурбабишвили.

Спровоцировало скандал решение польских властей не звать к себе руководителей Сербии, судя по всему, в отместку за ее дружественные отношения с Россией. В то же время Сербия внесла более чем ощутимый вклад в Победу: партизанская армия на территории Югославии на протяжении всей войны героически сражалась, отвлекая на себя огромные силы противника и тем самым оказывая помощь Советскому Союзу и западным союзникам. Министр обороны Сербии А. Вулин высказался по этому поводу без обиняков: «Это политика в ее худшем виде, когда вы можете изменить историю, потому что у вас плохие отношения с кем-то. Совершенно непостижимо, что страна, которая сильно пострадала во Второй мировой войне, такая как Польша, может таким образом презирать жертвы всех других стран»¹.

¹ Министр обороны Сербии: Удивительно, как Польша презирает чужие жертвы // URL: <https://ruserbia.com/politika/ministr-oborony-serbii-udivitelno-kak-polsha-preziraet-chuzhie-zhertvy/>

Объяснения официальной Варшавы мало кому показались убедительными: дескать, приглашались только представители стран, близких ей политически и идеологически, входящих с вместе с ней в одни и те же организации, т. е. в ЕС, НАТО и Восточное партнерство, а Россию следовало наказывать за «агрессивное поведение»¹. В конце концов, необходимо объективно оценивать прошлое, не переиначивать его под свои текущие нужды, а противоречия, разделяющие бывших союзников по антигитлеровской коалиции, нужно обсуждать, а не обострять. «Если у нас есть разногласия, давайте будем говорить, а не изолироваться. Не приглашая Россию, мы только ухудшим наши и без того плохие отношения», — сказал Л. Валенса, Президент Польши в 1990–1995 гг.²

Российское руководство не опускается до «зеркального» реагирования на выпады Варшавы, что было бы, конечно, недостойно великой державы. В России заботятся о памятниках и любых мемориальных объектах, имеющих отношение к Польше и польской истории, захоронениях польских военнослужащих. Они не разрушаются, не оскверняются. Никакой антипольской истерии, направленной против Польши и поляков кампании в СМИ не наблюдается. А вот ответы на звучащие из Варшавы «исторические обвинения» в адрес России, хотя и даются регулярно, не всякий раз представляются удачными. Остановимся на этом подробнее.

Проблема в том, что за отдельными исключениями эти ответы не находят адекватного отклика в Польше, в Европе и западном сообществе в целом. Российские ресурсы (медийные, научные, общественно-политические) до сих пор не обрели достаточных возможностей для воздействия на зарубежную аудиторию, польскую в том числе. Несмотря на то, что соцсети позволяют доносить точку зрения российских официальных кругов, ученых и общественных организаций в любые уголки планеты, лишь малая часть граждан зарубежных стран готова к ней прислушаться. Нужно признать, что в международном информационном пространстве господствуют те представления о ключевых событиях XX в., которые взращивались еще в годы «холодной войны»: Советский Союз якобы ничем не отличался от гитлеровской Германии, решающий вклад в победу над нацизмом внес не СССР,

¹ «Было бы неуместно отмечать годовщину вооруженной агрессии против Польши с участием лидера, который сегодня действует таким образом по отношению к соседу», — сказал заместитель главы польского правительства Я. Сасин, имея в виду присоединение Крыма к России и ситуацию на Донбассе и в Лунагской области // URL: https://www.gazeta.ru/politics/2019/07/18_a_12508243.shtml

² См.: https://ria.ru/20190830/1558060740.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial

а американцы и их союзники, советский тоталитаризм нес народам Европы не свободу, а новое порабощение и т. д. В Польше такие представления распространены, пожалуй, в наибольшей степени.

Когда российские загранпредставительства проводят в странах пребывания информационно-пропагандистские мероприятия по исторической тематике, площадки для них нередко найти сложно: бывает, их предоставляют только организации соотечественников и структуры Россотрудничества. В Польше такие трудности особенно ощутимы. Лишь в отдельных случаях удается заручиться поддержкой местных органов власти, НПО и общественных структур.

Сказывается и элементарное нежелание внимать здравому смыслу. Не для того в Польше фактически изобрели и развернули «историческую политику», чтобы вести корректную полемику. На то она и политика, чтобы наносить урон противнику, а не сообщая с ним заниматься поисками истины. Именно по этому принципу функционируют польский Институт национальной памяти, ИНП (создан в 1998 г.) и аналогичные структуры в некоторых других восточноевропейских странах.

Российские официальные власти призывали и призывают не политизировать историю, не вмешивать властные органы в дела научного сообщества. «Мы бы хотели, чтобы в истории разбирались профессионалы-историки, а история не превращалась в инструмент достижения односторонних политических целей», — это высказывание министра иностранных дел С. В. Лаврова, которое в различных модификациях повторялось им неоднократно¹.

Трудно не согласиться с таким подходом. Однако де-факто российская «историческая политика» все же существует и в ее формирование вносят свою лепту правительство, администрация Президента, члены Федерального собрания, МИД, Министерство обороны, Министерство культуры, другие ведомства, а также Российское историческое и военно-историческое общества. Последние называются «общественно-государственными организациями», но упоминание об их общественном характере никого не должно обманывать: они созданы и щедро финансируются государством и в общем выполняют те же задачи, которые в Польше возложены на ИНП, т. е. занимаются разработкой и осуществлением «исторической политики».

Трудно упрекать за это Россию, которая вынужденно взялась за противодействие попыткам нанести ущерб ее национальным интересам посредством искажения исторического прошлого. Очевидно,

¹ Лавров призвал политиков оставить историю историкам // URL: <https://ria.ru/20080519/107741308.html>

что деятельность в этом направлении необходима, но сегодня ей не хватает гибкости, способности находить нестандартные и непредвзятые решения в контригре на историческом поле. В отдельных случаях она преимущественно базируется на принципах и методах советской исторической политики, строившейся на конфронтационном подходе и предпочитавшей «лобовые атаки», а не искусные операции, учитывающие специфику момента.

В СССР было принято считать, что деятельность советского государства во внутренних и международных делах являлась сплошной чередой успехов, об ошибках или тем более каких-либо преступных деяниях речь идти не могла. Чтобы доказать это, из истории изымались целые пласты (события, имена, процессы), которые с точки зрения правящей коммунистической бюрократии могли нанести ущерб ее авторитету в глазах советских людей и мирового общественного мнения. Историю переиначивали, пересказывали «в нужном ключе», отношение к ней было утилитарно-варварским.

К сожалению, в настоящее время происходит нечто похожее. Между тем чтобы убеждать оппонентов, нужно демонстрировать им свою подкупающую искренность, признавать «грехи прошлого», рассчитывая отстоять свою позицию в главных, принципиальных вещах. Иначе, следуя советской модели «познания истории» и тем «историческим» манипуляциям, которые сегодня в ходу в западном медийном и общественно-научном пространстве, Россия вновь будет скатываться к оруэлловской формуле: «Нужна всего-навсего непрерывная цепь побед над собственной памятью».

Обратимся к конкретике. В связи с 80-й годовщиной Второй мировой войны со стороны российских официальных и академических кругов СМИ последовал целый ряд заявлений и публикаций, задача которых заключалась не только в том, чтобы снять с нашей страны вину за известный Пакт Молотова – Риббентропа, но и объявить его «триумфом» советской дипломатии, акцией, которая будто бы позволила спасти миллионы жизней во время Великой Отечественной войны. Заявлялось, без ссылок на какие-либо весомые документальные свидетельства, что этот договор позволил СССР лучше к подготовиться к войне, да и вообще ее выиграть. Тезис «без 23 августа не было бы 9 мая» прозвучал в документальном фильме, показанном по каналу ТВЦ¹.

Подобного рода оценки отталкивают наших польских и западных оппонентов, в том числе настроенных вполне терпимо, если не сказать

¹ Специальный репортаж Веры Кузьминой «Суд над победой» // ТВЦ. URL: https://www.tvc.ru/channel/brand/id/20/show/news/news_id/2683

объективно по отношению к современной России. Заметим также, что эти оценки противоречат тому, что российские официальные лица озвучивали 10 лет назад по случаю 70-летия начала Второй мировой войны. Во время тогдашнего визита в Польшу В. В. Путин указывал на аморальность Пакта Молотова – Риббентропа, на то, что его заключение было ошибкой и этот акт можно «с полным основанием осудить». Прекрасные слова российского президента – «любая форма сговора с нацистским режимом была неприемлема с моральной точки зрения и не имела никаких перспектив с точки зрения практической реализации»¹ – сегодня, по всей видимости, забыты.

Схоже высказывались министр иностранных дел С. В. Лавров и другие российские государственные деятели². В 2008 г. Государственная Дума отвергла предложение пересмотреть постановление Съезда народных депутатов СССР о пакте Молотова-Риббентропа³, а в 2019 г. на этот документ обрушился шквал критики, сомнение в его обоснованности прозвучало в одном из выступлений председателя попечительского совета Российского военно-исторического общества С. Б. Иванова⁴.

Позволим себе чуть подробнее остановиться на теме советско-германского договора. Его заключение явилось для Москвы вынужденным решением, исключительно тяжелым и неприятным. Это была исключительная мера в исключительных обстоятельствах, вызванная необходимостью позаботиться о национальной безопасности после провала попыток договориться с англичанами и французами о взаимной помощи в борьбе с нацистами. По сути, другого выхода в тех обстоятельствах у Москвы не оставалось, но это не значит, что пактом и секретным дополнительным протоколом о разделе сфер влияния нужно гордиться, представлять свершившееся как большое достижение советской внешней политики. В первую очередь договоренность с СССР была выгодна гитлеровцам, что и продемонстрировали последующие события. Они гораздо лучше воспользовались недолгим периодом советско-германской «дружбы», сумев без помех завоевать почти всю Европу и, опираясь на ее ресурсы, в разы увеличить свой наступательный потенциал для нападения на Советский Союз. По-

¹ Статья Владимира Путина в газете «Выборча» // URL: <https://echo.msk.ru/programs/razvorot/616617-echo/>

² *Лавров С. В.* 65-летие Победы // Дипломатический ежегодник – 2009. М., 2010.

³ См.: <http://doc20vek.ru/node/3261>

⁴ Пресс-конференция председателя попечительского совета Российского военно-исторического общества Сергея Иванова // URL: <http://pressmia.ru/pressclub/20190704/952408445.html>

следний за то же время допустил ряд серьезных просчетов, что привело его к катастрофе лета 1941 г.

Если открыто признавать эти просчеты, иными словами – говорить правду, то существенно легче доказывать несостоятельность рассуждений о «сговоре двух диктаторов», «равной ответственности СССР и Германии» за развязывание Второй мировой войны и находить понимание у польской, всей зарубежной, да и у значительной части отечественной аудитории, которая иначе попросту отмахивается от российских официальных историко-идеологических клише.

Это вызовет уважение у солидных ученых, таких как, скажем, польский историк Л. Адамский, который пытается объективно оценивать прошлое, избегая примитивных, поверхностных обобщений. Трудно не разделить его мнение по чувствительной тематике начала Второй мировой войны: «Есть документальные подтверждения, что Германия планировала напасть на Польшу, даже если бы не был подписан Пакт Молотова – Риббентропа. Если поставить знак равенства между действиями СССР и Германии в августе – сентябре 1939 г., то можно прийти до уменьшения ответственности Гитлера. Да, СССР подписал пакт с Германией, захватил кусок польской территории, проводил репрессии, совершал какие-то преступления. Но нельзя это сравнить с ответственностью Германии за геноцид и мировой ужас»¹.

Л. Адамский обоснованно выступает против того, чтобы ставить знак равенства между «двумя оккупациями», указывая, что 40 лет существования ПНР не были отмечены «истреблением поляков или превращением их в рабов», Холокостом, а проводившиеся массовые репрессии против элит и противников коммунистического режима несопоставимы с ужасами фашистской оккупации². От себя добавим, что термин «оккупация» применительно к существованию ПНР неуместен – хотя бы потому, что независимость и самостоятельность этого государства была признана международным сообществом, оно занимало свое место в ООН и других международных организациях и во внешнеполитических вопросах следовало указаниям Москвы не в большей степени, чем нынешняя официальная Варшава следует указаниям Вашингтона.

Перечень примеров о том, как оптимально подавать и интерпретировать исторические вопросы, можно было бы продолжить, но это

¹ Польский историк: нельзя равнять Гитлера и Сталина в 1939 году // BBC News. Русская служба. URL: https://www.bbc.com/russian/features-49513422?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Byandex.zen%5D-%5Bheadline%5D-%5Brussian%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com

² Там же.

стало бы предметом другого, более глубокого исследования. Сейчас важно подчеркнуть другое: и в научном и в политическом плане нецелесообразно уподобляться тем, кто передергивает и переиначивает исторические факты, обходя вниманием те из них, которые считаются неудобными, и выпячивая факты, специально подобранные, которые легче подгонять под умозрительные, искусственные схемы. В противном случае все попытки противодействия фальсификации истории (как они именуются в российском политическом дискурсе) возымеют эффект, обратный желаемому.

Сказанное не означает, что стоит лишь откорректировать и «подчистить» нашу «историческую политику», как сразу изменится соотношение сил с польскими партнерами в сфере дискуссий по вопросам общего прошлого. Как уже отмечалось выше, подходы официальной Варшавы продиктованы в первую очередь общими установками США и НАТО применительно к развитию отношений с РФ, а также внутривосточной политической конъюнктурой. Тем не менее более внятная, трезвая и гибкая «историческая политика», безусловно, позволит хотя бы отчасти отвоевать позиции на «историческом поле», более аргументированно и успешно вести полемику по самым острым и чувствительным вопросам нашего прошлого. А это уже немало.

А. А. Варфоломеев

Противодействие терроризму в информационном пространстве: европейский опыт¹

В свое время М. Тэтчер лаконично, но труднооспоримо констатировала: «СМИ нужны террористам как воздух». Действительно, именно массовое информирование является движущей силой террористической деятельности. Без него, собственно, невозможно достичь террористических целей — серьезным образом запугать население; вынудить правительство или международную организацию к определенному действию или бездействию; дестабилизировать или полностью разрушить политические, конституционные, экономические или социальные структуры государства или международной организации (конструкция официального определения терроризма в ЕС). Без мультипликативного эффекта, который обеспечивает массовое информирование, а как следствие, широкий общественный резонанс,

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-01-00001.

преступления террористического характера стали бы обычными правонарушениями.

В наши дни основным каналом массового информирования для террористов становятся информационно-коммуникационные сети, прежде всего Интернет. Нет смысла останавливаться на гигантской статистике его использования как в непротиворечащих закону, так и противоправных целях, — это общеизвестно. Отметим лишь, что ввиду отсутствия устоявшейся практики регулирования и значительной степени вседозволенности Интернет для террористов становится все более привлекательным и значимым ресурсом, чем традиционные СМИ¹. Сегодня каждый теракт получает пролонгацию в Сети, за ним тянется этакий виртуальный «шлейф»: он продолжает жить в сотнях тысяч или даже миллионах онлайн-повторов, в визуальных образах, видео- и аудиоматериалах, насыщенных эмоциональных обсуждениях.

Трагическое подтверждение тому — события марта 2019 г. в новозеландском городке Крайстчерче, когда в результате массовой расправы с прихожанами мечети и исламского центра погиб 51 человек. Первые 17 минут нападения террорист Б. Х. Таррант транслировал в режиме реального времени в сети «Фейсбук» (сервис *Facebook Live*). Запись расстрела, так же как изображения, сделанные на ее основе, разошлись в Сети и были просмотрены миллионами интернет-обывателей по всему миру. По факту Таррант собрал аудиторию, превышающую число зрителей самых рейтинговых международных телеканалов. События в Крайстчерче лишний раз подтвердили, что фокус мер по борьбе с терроризмом в информационном пространстве должен смещаться от традиционных СМИ в сторону сетевых ресурсов, включая социальные сети и онлайн-платформы.

Во-первых, классические СМИ занимаются распространением информации профессионально, часто на возмездной основе с целью извлечения прибыли, становясь в этой связи субъектами предпринимательской деятельности — *медиабизнеса*. В большинстве государств, включая Российскую Федерацию, такая деятельность является лицензируемой. Это значит, что для легального функционирования СМИ необходимо получить разрешение соответствующего надзорного органа, а в процессе деятельности находиться в его постоянном поле зрения. Далее, к главным редакторам и иным ответственным

¹ В праве Европейского союза (см., например Директиву ЕС об аудиовизуальных медиауслугах (AVMSD)) проводится разграничение между традиционными СМИ, которые обозначаются как *линейные* (потребитель получает услугу информирования пассивно) и новыми, *нелинейными* (потребитель получает услугу информирования по запросу, участвуя таким образом в программировании сообщений).

сотрудникам СМИ могут применяться положения законодательства о должностных лицах и использовании служебного положения, уже-сточающие административную и уголовную ответственность по соот-ветствующим составам правонарушений. Все перечисленное является серьезным фактором, сдерживающим любые попытки использовать традиционные СМИ для распространения материалов, направленных против общественной безопасности.

Соответственно, государство располагает действенными инстру-ментами для регулирования деятельности профессиональных СМИ, и имеется солидная правоприменительная практика, наработанная десятилетиями. Чего нельзя сказать о виртуальном измерении.

Резюмируя вводную часть рассуждений, необходимо еще раз кон-статировать, что основным объектом мер борьбы с терроризмом в ин-формационном пространстве становится контент, распространяемый онлайн. Как будет показано ниже, именно этому уделяет сегодня при-оритетное внимание Европейский союз.

Для раскрытия темы в прикладном ключе на предмет нашего ана-лиза необходимо наложить некоторые ограничения.

Во-первых, речь будет вестись о мерах борьбы с терроризмом лишь в *общедоступной* и *открытой* части информационного пространства. Не секрет, что в криминальных, включая террористические, целях ис-пользуются специализированные скрытые (*теневые*) информационные сети, например Даркнет (*Dark Net*). Однако, к счастью, их применение пока не стало широкомасштабным, поэтому такие сети нельзя считать орудием массового информирования. Террористы обращаются к ним для *скрытой* связи друг с другом, планирования акций, совершения противозаконных сделок, включая приобретение оружия и взрыв-чатых веществ и т. д. В этой связи будет логичным указать второе ограничение по предмету анализа: здесь не будет рассматриваться использование информационных систем и сетей даже в террористиче-ских целях, когда такое использование не ориентировано на широкую общественность, а необходимо для собственных целей криминальных организаций и лиц (обмен информацией внутри группы, передача указаний, проведение финансовых операций и т. п.).

Таким образом, речь будет идти о содержании открытых информа-ционных материалов (текстовых, аудио, видео, изображений и пр.), рассчитанных на неограниченный круг лиц и распространяемых в поддержку террористической деятельности. В последнее время для обозначения таких материалов часто употребляют заимствованное из английского языка понятие *террористический контент*.

В последние годы страны Западной Европы столкнулись с послед-ствиями миграционного кризиса, включая беспрецедентную в новей-

шей истории радикализацию настроений как со стороны приезжих, не достигших желаемого уровня жизни, так и со стороны консервативной, традиционалистски настроенной части своих граждан. Крайним проявлением этой радикализации стала серия террористических актов в ряде европейских городов.

Шокирующая серия нападений во Франции в начале 2015 г. ускорила поиск новых форм противодействия терроризму. В первую очередь это касалось антитеррора в информационном пространстве. Очевидно, что на практике работа в данном направлении всегда связана с введением определенных ограничений прав и свобод, что является особо чувствительной темой. Однако на волне терактов общественное мнение европейцев стало склоняться к приоритету эффективности над сакральным значением свободы слова и самовыражения. Кроме того, европейские функционеры на первом этапе решили вводить ограничительные меры не императивно, в виде обязывающих норм, а в формате особых механизмов координационного регулирования.

Так, в ЕС был разработан специальный формат работы с хостингами (компании, предоставляющие услуги по размещению сайтов на серверах, в дата-центрах и т. д.). Дело в том, что ст. 14 Директивы ЕС об электронной торговле позволяет хостингам избегать ответственности за содержание контента, размещаемого при помощи их услуг третьими лицами. Содержание указанной нормы резко занижало мотивацию хостинговых компаний предпринимать какие-либо меры в ответ на запросы компетентных органов в части борьбы с нелегальным контентом.

В итоге в декабре 2015 г. была запущена работа интернет-форума Европейского союза. Форум был призван содействовать, с одной стороны, добровольному сотрудничеству и реализации мер по снижению доступности террористического контента, а с другой — увеличению возможностей гражданского общества в плане продвижения онлайн альтернативного нарратива. По своему формату интернет-форум задуман как институт государственно-частного партнерства, координатор совместных действий органов власти (национальных, а также уровня ЕС) и бизнеса. Компании, которые согласились участвовать в работе форума, добровольно взяли на себя обязанность отвечать на запросы (*referrals*) по удалению террористического контента со стороны компетентных органов государств ЕС и Европола (в котором было создано специализированное подразделение по интернет-запросам — *Europol's Internet Referral Unit*). Кроме того, участники форума согласились самостоятельно предпринимать проактивные меры к тому, чтобы развивать технологии автоматического поиска террористического кон-

тента, а также совместно формировать базу данных кодов выявленного контента (*database of hashes*), через которую, как сквозь сито, перед загрузкой в Сеть должны проверяться новые файлы. Планировалось, что такая база данных поможет предотвращать повторную загрузку контента, ранее удаленного или заблокированного.

Несмотря на декларируемый прогресс в области «мер по предотвращению распространения террористического контента через сервисы хостинговых компаний», практическая деятельность интернет-форума ЕС оставляет желать лучшего. Причина – во многом тот самый хитроумный добровольно-принудительный формат сотрудничества с органами власти, к которому еврбюрократы стремились «приучить» бизнес. Сами эксперты ЕС через три года после запуска интернет-форума признали¹, что любое сотрудничество на добровольных началах, каковым, собственно, он является, имеет свои ограничения. Во-первых, к работе подключились далеко не все хостинговые компании. Во-вторых, усилий самих компаний, даже активно вовлеченных в работу, оказалось явно недостаточно.

В связи с этим было принято решение вывести вопрос борьбы с террористическим контентом на высший уровень ЕС. Идеи координационного регулирования или, как принято говорить, «мягкого права» не сработали с должной отдачей.

В ответ на новую серию терактов на пространстве ЕС и учитывая тот факт, что террористический контент остается легко доступным онлайн, Совет ЕС на своем заседании 22–23 июня 2017 г. призвал индустрию «развивать новые технологии и средства, чтобы усовершенствовать автоматическое обнаружение и удаление контента, который подстрекает к совершению терактов. Это должно дополняться релевантными законодательными мерами на уровне ЕС, где это необходимо»². Кроме того, Европейский парламент в своей резолюции по онлайн-платформам и единому цифровому рынку от 15 июня 2017 г. призвал соответствующие платформы «усилить меры по противодействию незаконному и вредоносному контенту», а Еврокомиссию – представить предложения по данному вопросу.

¹ Explanatory Memorandum. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Preventing the Dissemination of Terrorist Content Online. P. 1 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537357809101&uri=CELEX%3A52018PC0640>

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling Illegal Content Online. Towards an enhanced responsibility of online platforms. P. 2 // URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-555-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Во исполнение решений еврозаконодателей 1 марта 2018 г. Европейская комиссия одобрила *Рекомендацию по мерам эффективного реагирования на незаконный онлайн-контент*. Рекомендация включила в себя отдельную главу, которая описывает набор мер по воспрепятствованию загрузке и распространению пропаганды терроризма онлайн. Конкретно это касается таких шагов, как установление лимита в один час для реагирования на размещение соответствующих ссылок; проактивное выявление и эффективное удаление террористического контента с соблюдением достаточных мер предосторожности по точной оценке его содержания. Отметим, что положения Рекомендации во многом кодифицировали полуформальные договоренности власти и бизнеса, которые были достигнуты в рамках работы интернет-форума ЕС. Если говорить открытым текстом, новый этап стал ничем иным, как обращением к классическим инструментам правового регулирования: поскольку «добровольчество» давало сбой, необходимые меры стали вводиться «сверху».

Следующим логичным шагом стала разработка законодательной инициативы, которая бы не просто содержала рекомендации, но включила в себя нормы императивного характера, в том числе положения о санкциях в случае нарушения вводимых установлений. «Зеленый свет» этому процессу был дан 28 июня 2018 г., когда Совет ЕС приветствовал «намерение Комиссии представить законодательные предложения по улучшению обнаружения и удаления контента, который разжигает ненависть и подстрекает к совершению терактов»¹.

Соответственно, мы подошли к третьему, текущему этапу введения в ЕС мер по борьбе с террористическим контентом.

К саммиту ЕС 19–20 сентября 2018 г. в Зальцбурге был подготовлен проект ключевого документа — *Регламента по предотвращению распространения террористического контента онлайн*², который в случае принятия будет иметь обязательную юридическую силу на всем пространстве ЕС.

Как заявлено в пояснительной записке к Регламенту, его цель — «четко обозначить зону ответственности компаний, предоставляющих услуги по размещению контента в сети, по принятию всех соответствующих,

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Preventing the Dissemination of Terrorist Content Online. P. 3 // URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-preventing-terrorist-content-online-regulation-640_en.pdf

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Preventing the Dissemination of Terrorist Content Online. A Contribution from the European Commission to the Leaders' Meeting in Salzburg on 19–20 September 2018. COM/2018/640 final // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537357809101&uri=CELEX%3A52018PC0640>

разумных и пропорциональных мер, которые необходимы для безопасности предоставляемых услуг, а также для быстрого и эффективного обнаружения и удаления террористического контента онлайн, принимая во внимание фундаментальное значение свободы выражения и информации в свободном демократическом обществе»¹.

Юридическая сила Регламента основывается на положениях ст. 114 Договора о функционировании ЕС в части установления основ функционирования внутреннего рынка. Регламент связан с законодательством ЕС о Едином цифровом рынке, в частности, с положениями Директивы ЕС об электронной торговле (выше мы упоминали этот документ в привязке к ст. 14, позволяющей хостингам избежать ответственности за содержание контента, размещаемого при помощи их услуг третьими лицами).

Также Регламент корреспондирует положениям Директивы ЕС по борьбе с терроризмом (2017 г.), цель которой — гармонизация национальных законодательств в части криминализации террористических правонарушений. Статья 21 указанной Директивы требует, чтобы государства ЕС предпринимали меры по быстрому удалению онлайн-контента, который подстрекает к терроризму.

По сути, не дождавшись от всех государств ЕС равно эффективных мер по выполнению данной нормы, Еврокомиссия сама предложила алгоритмы работы на национальном и наднациональном уровне, распределение зон ответственности между всеми участниками — интернет-компаниями, национальными компетентными органами, а также органами ЕС, включая Европол.

Необходимо отметить, что предмет регулирования Регламента включает не только видеоконтент (и ориентирован не только на платформы по его распространению), но также изображения и текстовые файлы; соответственно, предмет регулирования по проекту гораздо шире, чем у упоминавшейся выше Директивы ЕС об аудиовизуальных медиауслугах.

Столь же широк субъектный состав организаций, подпадающих под действие Регламента. Новые правила будут применяться в отношении всех хостингов, предлагающих свои услуги на пространстве ЕС, вне зависимости от их размера или места базирования. Компаниям (а таких едва ли не большинство), которые зарегистрированы за пределами ЕС, но предоставляют услуги на его территории, будет предложено назначить юридического представителя в ЕС. После назначения представителя в части действия Регламента компания подпадет под юрисдикцию того

¹ Explanatory Memorandum. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Preventing the Dissemination of Terrorist Content Online. P. 2 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537357809101&uri=CELEX%3A52018PC0640>

государства ЕС, на территории которого такой представитель находится.

Теперь о содержании проекта Регламента. Если резюмировать, он нормативно закрепляет требование к интернет-платформам по удалению любого контента, связанного с терроризмом в течение часа после получения предписания, а также обязывает использовать специальный фильтр, чтобы предотвратить повторную загрузку. Срок на обработку предписания об удалении контента в один час — тот же, что в Рекомендации от 1 марта 2018 г. Авторы Регламента настояли на этом вопреки критике о чрезвычайно жестких временных рамках для реализации иногда непростых мер, официально обосновывая свою позицию результатами исследований, проведенных для Еврокомиссии. Согласно экспертной оценке 33% ссылок на террористический контент распространяются в течение одного часа, 75% — в течение четырех часов¹.

Одни из самых интересных положений Регламента касаются санкций, которые призваны обеспечить его неукоснительное выполнение. В случае, когда интернет-компании не выполняют хотя бы часть своих обязанностей — теперь уже не принятых на себя добровольно, а наложенных в силу закона, — для них предусмотрена ответственность в виде штрафа до 4% от глобальной годовой выручки. К слову, для такой компании как «Фейсбук», которая зарабатывает 17 млрд долл. США в год, это может означать штраф в размере 680 млн долл. США.

Остановимся более детально на технологической стороне борьбы с террористическим контентом. Использование для борьбы с ним специального фильтра (который тестировался еще в первые годы работы интернет-форума ЕС) становится императивной нормой. В идеале фильтр должен помочь блокировать многократную перезагрузку контента, когда, например, видеоролик, удаляемый с одного адреса, обнаружится под новым именем вновь и вновь, в том числе на других сайтах. Фильтр должен работать следующим образом. Каждому элементу (ролику, изображению и т. п.), который определен ответственным модератором (человеком) как террористический, присваивается определенный код (hash code). В дальнейшем любой контент, загружаемый в Интернет, будет быстро проверяться по базе кодов и — в случае совпадения — блокироваться. «На полях» заметим, что использование кодов не может стать панацеей, потому как определяющее значение имеет контекст, в котором подается изображение или видео. Так, некоторые из них могут определяться алгоритмом в качестве террористического материала, а на самом деле являться вполне легальными. Невозможность автоматиче-

¹ A Europe that Protects: Countering Terrorist Content Online // URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018/state-union-2018-security_en

ского отнесения контента к террористическому подтвердило развитие истории со стрельбой в Крайстчерче. Известно, что команда модераторов компании «Ютуб» (YouTube) вручную проверяла многие видео с преступником, загруженные на платформу, поскольку некоторые из них, будучи заблокированными, на самом деле были выпусками новостей¹.

Возвращаясь к проекту Регламента, кратко опишем механизм блокировки террористического контента. Согласно документу каждое государство ЕС должно определить компетентный орган и наделить его полномочиями в соответствии с правом ЕС и национальным законодательством. Основная задача компетентного органа — собственно выявление проблемного контента, который может включать в себя видео и изображения, подстрекающие к совершению терактов, содержать инструкции по подготовке и осуществлению атак либо нацелен на вовлечение в террористическую группу. После обнаружения террористического контента компетентный орган направляет платформе-хостингу предписание о его удалении или перекрытии доступа к нему для любого пользователя, находящегося на территории ЕС. Действия, обеспечивающие реализацию любого из двух сценариев, должны быть осуществлены в течение часа после отправки хостингу предписания об удалении контента (*Removal Order*).

Распределение ответственности и обязанностей всех вовлеченных сторон планируется осуществлять следующим образом.

Каждый хостинг/провайдер:

- внедряет внутренний порядок действий, чтобы быть в состоянии обрабатывать предписания об удалении террористического контента;
- создает собственный контактный пункт, работающий в режиме 24/7, находящийся на связи с компетентными национальными органами и ответственный за быстрое (в течение часа после получения предписания) удаление террористического контента;
- при использовании автоматизированных средств обеспечивает гарантии, включая контроль со стороны специалистов, что контент не может быть удален по ошибке;
- обеспечивает наличие необходимых претензионных процедур, чтобы пользователи могли подать жалобу на ошибочное удаление контента;
- сотрудничает с национальными компетентными органами с целью удаления террористического контента и предотвращения его

¹ *Alexander Julia*. Why Can't YouTube Automatically Catch Re-Uploads of Disturbing Footage? // The Verge. URL: <https://www.theverge.com/2019/3/15/18267424/new-zealand-shooting-youtube-video-reupload-content-id-livestream>

размещения, загрузки и перезагрузки; немедленно уведомляет правоохранительные органы в случаях, когда контент создает угрозу общественной безопасности;

- публикует ежегодные отчеты о мерах, предпринимаемых для борьбы с распространением террористического контента.

Государства ЕС:

- обеспечивают, чтобы ответственные органы располагали возможностями по выявлению террористической пропаганды онлайн и могли быстро оформлять предписания на удаление террористического контента;
- осуществляют координацию с другими государствами ЕС и Европол, чтобы удостовериться, что наличие террористического контента установлено, и не будет дублирования национальных расследований либо вмешательства в такие расследования;
- определяют штрафы для онлайн-платформ в случае неисполнения предписания на удаление террористического контента.

Европол:

- предоставляет онлайн-платформам ссылки на террористический контент;
- оказывает содействие и координирует работу по оформлению предписаний на удаление террористического контента чтобы избежать дублирования (на национальных уровнях);
- выступает в роли контактного пункта для онлайн-платформ, когда неочевидно, какое государство ЕС необходимо уведомлять о фактах террористических правонарушений;
- предоставляет экспертную поддержку как государствам ЕС, так и провайдерам.

Теперь несколько слов о перспективах введения Регламента в действие и последствиях этого шага. Необходимо отметить, что реакция крупнейших интернет-компаний на инициативу Еврокомиссии сразу после ее обнародования была смешанной¹. Так, корпорация «Гугл» ответила позитивно, заявив, что разделяет желание Европейской комиссии быстро реагировать на появление террористического контента и не допускать насильственный экстремизм на онлайн-платформы. Официальный представитель «Ютуб» приветствовал подход Комиссии к проблематике и заявил о продолжении тесного взаимодействия с ней, государствами ЕС и правоохранительными органами по столь важному вопросу. С другой стороны, компания «Мозилла» публично назвала предложение Комиссии шагом, недо-

¹ Fighting Terrorism Online: Prevention is Better than Cure // Proton. November 12, 2018. URL: <https://www.projectproton.eu/fighting-terrorism-online-prevention-better-cure/>

статочным для борьбы с незаконным онлайн-контентом, который к тому же подрывает обязательства ЕС по защите фундаментальных прав и свобод.

В настоящее время Регламент проходит изнурительную процедуру согласования в Европейском парламенте, а также стадию триалога, когда содержательное наполнение проекта обсуждается Еврокомиссией, Советом ЕС и Европарламентом перед тем, как он будет передан последнему на окончательное рассмотрение¹.

Применительно к теме работы интересно посмотреть на опыт отдельных стран Западной Европы в области противодействия терроризму и его идеологии в информационном пространстве.

Одним из пионеров в области борьбы с террористическим контентом является Великобритания. Еще в 1989 г. Законом о предупреждении терроризма был введен запрет на какую-либо рекламу терроризма или запрещенной террористической организации и установлена уголовная ответственность за такие деяния. Кроме того, Закон предусматривал прямую обязанность сообщать полиции любую информацию, которая могла бы помочь ей предотвратить террористический акт. Помимо уголовных мер, закон также предусматривал обнародование журналистских черновиков и записей. Данные положения затем вошли в новый Закон о терроризме 2000 г.²

В 2010 г. в Соединенном Королевстве создано специализированное подразделение по борьбе с терроризмом в сфере Интернета — КТИРУ (CTIRU — Counter-Terrorism Internet Referral Unit), управление которым осуществляет лондонская полиция. КТИРУ выявляет террористический контент, фокусируя внимание на материалах, размещаемых с территории Великобритании, и направляет интернет-платформам запросы о его удалении. Легко заметить, что в целом именно схема работы КТИРУ была взята за основу при разработке аналогичных механизмов в масштабах всего Евросоюза. Дело в том, что затравщиком в разработке проекта того самого Регламента ЕС по предотвращению распространения террористического контента онлайн выступал британец Д. Кинг, занимающий с 2016 г. пост еврокомиссара по вопросам безопасности (в этом плане примечательно, что после выхода Великобритании из ЕС проект Регламента теряет в среде евробюрократов своего главного лоббиста).

¹ Актуальная информация по статусу проекта Регламента расположена на официальном портале правовой информации ЕС по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52018PC0640>

² Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом / под ред. И. С. Власова. М., 2002. С. 45–51.

Интересно, что КТИРУ пытается вовлечь в обнаружение террористического контента обычных интернет-пользователей. Подразделение разместило обращение к населению с просьбой сообщать о наличии в глобальной сети материалов, содержащих информацию экстремистского и террористического толка. Для этого на веб-ресурсах действует красная кнопка «Стоп». При нажатии пользователем данной кнопки провайдеры незамедлительно перенаправляют его на специальный сайт, где просят ввести адрес веб-страницы, на которой был обнаружен подозрительный материал на условиях анонимности. КТИРУ анализирует и проверяет полученную информацию и далее в течение 36 часов осуществляет удаление материала, если он признается террористическим/экстремистским. За период с 2010 по 2017 г. из Всемирной сети изъято более 160 тыс. материалов экстремистского и террористического толка. Данные статистики свидетельствуют, что активность участия населения в работе КТИРУ с каждым годом увеличивается¹.

Правительство ФРГ, несмотря на то, что большинство законодательных ограничений вызывают традиционное противодействие со стороны общественности и IT-компаний, уделяет серьезное внимание противодействию террористическому контенту. С начала 2007 г. в стране действует закон, в соответствии с которым регистрация электронной почты на вымышленное несуществующее лицо расценивается как преступление. В январе 2007 г. в федеральных правоохранительных органах была создана специальная группа, в обязанности которой входит выявление случаев радикальной исламистской пропаганды, а также анализ работы отдельных интернет-ресурсов, представляющих потенциальную опасность². В октябре 2017 г. в стране вступил в силу закон, согласно которому на социальные сети, такие, к примеру, как «Фейсбук», «Твиттер» и «Ютуб» будут налагаться штрафы на сумму до 50 млн евро за систематическое несвоевременное удаление публикаций, содержащих материалы или новости, разжигающие ненависть.

Поскольку противодействие терроризму в информационной среде — важный практический вопрос, анализируя зарубежный опыт, важно понимать, какие наилучшие практики можно переносить в отечественное законодательство и правоприменение.

В России в последние годы предприняты серьезные попытки по адаптации законодательства и правоприменительной практики

¹ Бураева Л. А. Зарубежный опыт противодействия экстремизму и терроризму в интернет-пространстве // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 283.

² Там же. С. 284.

к взрывному распространению террористического и экстремистского контента.

В рамках имплементации положений Конвенции Совета Европы о противодействии терроризму, а также антитеррористических резолюций Совета Безопасности ООН установлена уголовная ответственность за публичные провокации и апологию терроризма. В частности, в Уголовный кодекс Российской Федерации введена ст. 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма». Часть 2 указанной статьи содержит квалифицированный состав и устанавливает уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганду терроризма, совершенные с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

В 2016 г. меры наказания по ст. 205.2, как и по ряду других составов преступлений террористической направленности, были серьезно ужесточены после принятия так называемого Пакета Яровой (*далее – ФЗ-374 и ФЗ-375 соответственно*)¹, что вызвало бурную реакцию общественности. Был взят решительный курс на повышение эффективности антитеррористических мер путем умножения ответственности за уже совершенное преступление. Отметим, что практически все положения ФЗ-374 ориентированы на ответные действия постфактум – когда распространение террористического контента уже имеет результатом криминальное деяние, и его вредные последствия наступили. Например, это относится к нормам, которые внесли изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (обязанность провайдеров хранить метаданные и сообщения пользователей). Понятно, что вводимые в действие правила должны серьезно облегчить работу отечественным правоохранительным органам. Однако они нацелены в большей степени

¹ Федеральный закон от 6 июля 2016 г. №374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»; Федеральный закон от 6 июля 2016 г. №375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».

на расследование совершенных правонарушений, нежели на прямое предотвращение новых.

Проводя сравнение мер борьбы с террористическим контентом в России и Евросоюзе, можно сделать следующий вывод. В нашей стране большее внимание уделяется нейтрализации самих источников террористического контента. Образно говоря, заградительные щиты выставляются непосредственно вокруг террористов и их апологетов. Европейцы же, в дополнение к репрессивным мерам в отношении преступников-террористов, пытаются выставить дополнительные заградительные щиты вокруг потребителей информации, т. е. создают второй блок – на этапе передачи информации от провайдера – пользователю.

В этом плане заслуживают внимательного изучения такие прикладные инструменты, как разработка алгоритмов, позволяющих перенаправлять пользователей от «опасного» контента, на «безопасный», разработка которых коллективно ведется в Европе. Мы не говорим уже о разбившихся выше четких алгоритмах блокировки повторной загрузки удаленного контента. Да, на сегодняшний день эта технология (с использованием базы специальных кодов) в ЕС полноценно не заработала и по своей сути, как уже отмечалось, она несовершенна. Однако в любом случае после «доводки» она позволит несравнимо оперативнее реагировать на множющийся террористический контент, нежели «ручной режим», применяющийся в нашей стране, требующий к тому же, по общему правилу, судебного решения в каждом конкретном случае.

Возможно, также имеет смысл рассмотреть адаптацию европейского опыта работы с провайдерами, включая реализацию «правила одного часа» в форме государственно-частного партнерства либо прямого делегирования определенного функционала. Даже европейцы, как уже было отмечено, пришли к возложению ряда обязанностей по борьбе с террористическим контентом на частные компании. В принципе, делегирование отдельных публичных функций частным субъектам не противоречит отечественному законодательству. Данный подход используется, к примеру, в сфере противодействия финансированию терроризма, когда частные субъекты (кредитные организации, ломбарды, нотариусы и пр.) по поручению государства и в силу закона занимаются первичным финансовым мониторингом.

Еще в 1998 г. Конституционным Судом Российской Федерации была выработана правовая позиция о том, что «Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной вла-

сти. По смыслу ее статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2) такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»¹. Таким образом, европейские наработки в области государственно-частного взаимодействия по противодействию терроризму могут быть использованы в России – в той части, в какой это соотносится с интересами общественной безопасности и отечественной правовой доктриной. На перспективу европейский опыт по противодействию терроризму в информационном пространстве может быть интересен также для интеграционных объединений, участницей которых является Россия, в частности Евразийского экономического союза, Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18805/

СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив	5
---------------------------	---

Раздел I ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ

<i>О. П. Иванов</i> Ядерное оружие и НАТО в контексте европейской безопасности	7
<i>Т. В. Каширина</i> Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г. в контексте международной и региональной безопасности	23
<i>А. Ю. Малов</i> Предотвращение гонки вооружений в космосе как условие безопасности космической деятельности	37
<i>Е. Н. Пашенцев</i> Искусственный интеллект: новые угрозы для международной информационно-психологической безопасности и пути их нейтрализации	64
<i>Ю. А. Трефилова</i> Глобальная климатическая повестка в контексте современной международной безопасности	95
<i>И. В. Сурма</i> КиберНАТО, ЕС и Россия	113

Раздел II СОВРЕМЕННАЯ АРХИТЕКТУРА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ И МЕСТО РОССИИ

<i>М. А. Неймарк</i> Стратегия национальной безопасности России: новым вызовам – новые ответы	139
---	-----

<i>В. А. Орлов, Н. С. Артеменкова</i>	
Вопросы зоны, свободной от ядерного и иного оружия массового уничтожения на Ближнем Востоке: подходы и интересы России	161
<i>А. В. Борисов</i>	
Гуманитарное измерение «мягкой силы» России	192
<i>В. В. Штоль</i>	
Ресурсы – основа национальной безопасности	209
<i>М. А. Гласер (Кукарцева)</i>	
Российский дискурс глобализации	236
<i>А. О. Руднева</i>	
Международная экономическая безопасность России: внешние шоки и особенности государственного регулирования	260
<i>И. К. Харичкин, П. В. Шамаров</i>	
Российское миротворчество в СНГ – элемент системы обеспечения глобальной международной безопасности	277

Раздел III
РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

<i>А. М. Мустафабейли</i>	
Шииты в странах ССАГПЗ	293
<i>В. Н. Конышев, А. А. Сергунин</i>	
Российские подходы к арктической безопасности	314
<i>О. А. Тимакова</i>	
Перспективы развития оборонных институтов в Европе	334
<i>А. Ю. Яковлев</i>	
Российский и индийский подходы к построению системы противодействия международному терроризму	348
<i>Д. О. Мартынова</i>	
Корейское урегулирование в контексте региональной и международной безопасности	367
<i>А. Ю. Рудницкий</i>	
Польско-российские отношения в зеркале «исторической политики»	384
<i>А. А. Варфоломеев</i>	
Противодействие терроризму в информационном пространстве: европейский опыт	398

СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив	5
---------------------------	---

Раздел I ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ

<i>О. П. Иванов</i> Ядерное оружие и НАТО в контексте европейской безопасности	7
<i>Т. В. Каширина</i> Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г. в контексте международной и региональной безопасности	23
<i>А. Ю. Малов</i> Предотвращение гонки вооружений в космосе как условие безопасности космической деятельности	37
<i>Е. Н. Пашенцев</i> Искусственный интеллект: новые угрозы для международной информационно-психологической безопасности и пути их нейтрализации.	64
<i>Ю. А. Трефилова</i> Глобальная климатическая повестка в контексте современной международной безопасности	95
<i>И. В. Сурма</i> КиберНАТО, ЕС и Россия	113

Раздел II СОВРЕМЕННАЯ АРХИТЕКТУРА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ И МЕСТО РОССИИ

<i>М. А. Неймарк</i> Стратегия национальной безопасности России: новым вызовам – новые ответы.	139
---	-----

<i>В. А. Орлов, Н. С. Артеменкова</i>	
Вопросы зоны, свободной от ядерного и иного оружия массового уничтожения на Ближнем Востоке: подходы и интересы России	161
<i>А. В. Борисов</i>	
Гуманитарное измерение «мягкой силы» России	192
<i>В. В. Штоль</i>	
Ресурсы – основа национальной безопасности	209
<i>М. А. Гласер (Кукарцева)</i>	
Российский дискурс глобализации	236
<i>А. О. Руднева</i>	
Международная экономическая безопасность России: внешние шоки и особенности государственного регулирования	260
<i>И. К. Харичкин, П. В. Шамаров</i>	
Российское миротворчество в СНГ – элемент системы обеспечения глобальной международной безопасности	277

Раздел III
РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

<i>А. М. Мустафабейли</i>	
Шииты в странах ССАГПЗ	293
<i>В. Н. Конышев, А. А. Сергунин</i>	
Российские подходы к арктической безопасности	314
<i>О. А. Тимакова</i>	
Перспективы развития оборонных институтов в Европе	334
<i>А. Ю. Яковлев</i>	
Российский и индийский подходы к построению системы противодействия международному терроризму	348
<i>Д. О. Мартынова</i>	
Корейское урегулирование в контексте региональной и международной безопасности	367
<i>А. Ю. Рудницкий</i>	
Польско-российские отношения в зеркале «исторической политики»	384
<i>А. А. Варфоломеев</i>	
Противодействие терроризму в информационном пространстве: европейский опыт	398