
А. В. Фененко

СОВРЕМЕННАЯ ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1991–2018

3-е издание, исправленное и дополненное

*Учебное пособие для студентов вузов,
обучающихся по специальностям
«Международные отношения», «Политология»
и «Конфликтология»*



УДК 327
ББК 66.4
Ф42

Рецензенты

доктор политических наук, профессор
Т. А. Шаклеина;

декан факультета национальной безопасности РАНХиГС,
доктор политических наук, профессор *С. В. Смульский;*
кандидат военных наук *С. В. Мезенцев*

Ответственный редактор
В. А. Веселов

Фененко А. В.

Ф42 Современная история международных отношений: 1991–2018: Учеб.
пособие для вузов / А. В. Фененко. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019. — 456 с.

ISBN 978–5–7567–0985–8

Предлагаемое учебное пособие посвящено истории международных отношений с 1991 по 2018 год. В пособии предпринята попытка представить историю современного мирового порядка как целостного и самостоятельного проекта. Показаны становление и логика саморазвития мирового порядка, рассмотрены ключевые события международных отношений за почти три десятилетия. Каждая тема снабжена контрольными вопросами и списком литературы.

Предназначено для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Международные отношения», «Политология» и «Конфликтология».

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978–5–7567–0985–8

© Фененко А. В., 2019
© ООО Издательство «Аспект Пресс», 2019

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
----------------	---

Часть I

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА (1991–2000)

Глава 1. Формирование новых правил международного взаимодействия на рубеже 1980–1990-х годов	22
1.1. Основные черты современного мирового порядка	22
1.2. Создание Ямайской финансовой системы	27
1.3. Возникновение механизмов «Группы семи»	30
1.4. «Вашингтонский консенсус» и понятие глобализации	31
1.5. Первая война в Персидском заливе	34
1.6. Проблема реформы Организации Объединенных Наций	37
Глава 2. Международно-политические последствия демонтажа СССР	40
2.1. Дискуссии о кризисе СССР и политика «перестройки»	40
2.2. Попытки реформировать Союзный договор	46
2.3. Проблема правопреемства СССР	51
2.4. Разрешение проблемы «ядерного наследства» СССР	53
2.5. Интеграция России в «Группу семи»	56
Глава 3. Военно-политические конфликты на постсоветском пространстве	59
3.1. Конфликт в Приднестровье	59
3.2. Вооруженный конфликт в Южной Осетии	65
3.3. Конфликт в Абхазии	67
3.4. Конфликт в Нагорном Карабахе	70
3.5. Гражданская война в Таджикистане	75
Глава 4. Концепция «расширения демократии» и становление новой роли НАТО	79
4.1. Оценки в США международно-политических перемен конца 1980-х годов	79
4.2. Формирование концепции «расширения демократии»	81
4.3. Проблема европейской оборонной идентичности в отношениях США и стран ЕС	84
4.4. Переговоры о расширении НАТО на Восток	86
4.5. Становление концепции нового интервенционизма	91
4.6. Вооруженные конфликты в Руанде и Конго	93
Глава 5. Балканские войны 1990-х годов и формирование концепции гуманитарных интервенций	99
5.1. Распад Югославии и кризис Европейского сообщества	99
5.2. Сербо-хорватский конфликт	103
5.3. Боснийская война	105
5.4. Косовский конфликт и операция НАТО против Югославии	110
5.5. Вооруженный конфликт в Македонии	113

Глава 6. Концепция многополярного мира и российско-китайское сближение во второй половине 1990-х годов	116
6.1. Эволюция внешнеполитических приоритетов России в 1990-х годах	116
6.2. Проблема контроля над вооружениями в российско-американских отношениях	123
6.3. Стратегии сдерживания Китая и Тайваньский кризис 1996 года	128
6.4. Российско-китайское сближение	130
6.5. Создание Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)	132
 Часть II	
СТРУКТУРНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА (2001–2008)	
Глава 7. Проблема транснационального терроризма в международных отношениях начала 2000-х годов	136
7.1. Обострение исламского экстремизма в 1990-х годах	136
7.2. Развитие Афганского конфликта	142
7.3. События 11 сентября 2001 года и формирование «Глобальной антитеррористической коалиции»	145
7.4. Антитеррористическая операция США в Афганистане	149
7.5. Обострение индо-пакистанских противоречий	151
7.6. Попытки формирования новой системы отношений России и НАТО в рамках антитеррористической коалиции	153
Глава 8. Распад «Глобальной антитеррористической коалиции» в середине 2000-х годов	158
8.1. Модификация стратегических доктрин США при администрации Джорджа Буша-младшего	158
8.2. Вторая война в Персидском заливе	161
8.3. Обострение проблемы ядерной безопасности Пакистана	167
8.4. Стратегия «азиатизации» НАТО	170
8.5. Свертывание американского присутствия в Центральной Азии	172
Глава 9. Проблематика нераспространения ядерного оружия	176
9.1. Попытки усиления режима нераспространения ядерного оружия в 1990-х годах	176
9.2. «Ядерные тревоги» на Корейском полуострове	179
9.3. Дипломатический конфликт вокруг ядерной программы Ирана	185
9.4. Формирование американо-индийского партнерства	189
Глава 10. Обострение проблем энергетической безопасности	194
10.1. Попытки реформы понятия «энергетическая безопасность»	194
10.2. Развитие энергетического диалога России и стран ЕС	198
10.3. Конфликт вокруг Североевропейского газопровода	201
10.4. Проблема экспорта каспийских энергоресурсов	202
10.5. Проблема экспорта центральноазиатского газа	205
10.6. Газовые конфликты России с Украиной и Белоруссией	208
Глава 11. Военно-политические кризисы середины 2000-х годов	213
11.1. «Второй тайваньский кризис»	213
11.2. Обострение отношений России со странами Восточной Европы	216

11.3.	Конфликт вокруг размещения американских систем ПРО в Европе	220
11.4.	Распад режима ДОВСЕ	224
11.5.	Окончательный распад Югославии	226
11.6.	«Пятидневная война» вокруг Южной Осетии	228

Часть III

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА

Глава 12. Ближневосточный конфликт	236
12.1. Осло-Вашингтонский процесс 1990-х годов	236
12.2. Вторая интифада и план «Дорожная карта»	240
12.3. Ливанский кризис и обострение американо-сирийских отношений	242
12.4. Вторая ливанская война	244
12.5. Палестино-израильские переговоры 2000-х годов	247
12.6. Проблема международного признания Палестины	249
Глава 13. Развитие европейской интеграции	252
13.1. Преобразование Европейских сообществ в Европейский союз	252
13.2. Создание европейского экономического пространства	255
13.3. Создание структур безопасности ЕС	257
13.4. Проблема расширения ЕС	261
13.5. Конституционные кризисы ЕС	263
13.6. Попытка финансовой интеграции ЕС в начале 2010-х годов	266
13.7. Проблема выхода Британии из Европейского союза	268
Глава 14. Международные отношения на постсоветском пространстве	274
14.1. Создание институциональной структуры СНГ	274
14.2. Проблемы военной безопасности в СНГ	276
14.3. Развитие интеграции на территории бывшего СССР	280
14.4. Создание блока ГУАМ	283
14.5. Отношения России со странами ГУАМ	285
14.6. Создание Евразийского экономического союза	289
Глава 15. Интеграционные процессы и межгосударственное соперничество на Тихом океане	292
15.1. Усиление интеграционных процессов в АСЕАН	292
15.2. Создание АТЭС	294
15.3. Проблема интеграции России в тихоокеанские группировки	296
15.4. Развитие российско-японских отношений	299
15.5. Нарастание американо-китайских противоречий в начале 2010-х годов	302
15.6. Дипломатический конфликт в Южно-Китайском море	305
15.7. Переговоры о Транстихоокеанском партнерстве	306
Глава 16. Международные отношения в Западном полушарии	309
16.1. Попытки возрождения панамериканизма	309
16.2. Создание Североамериканской зоны свободной торговли	312
16.3. Возникновение интеграционных объединений в Южной и Центральной Америке	314
16.4. Нормализация бразильско-аргентинских отношений	316
16.5. Создание Союза южноамериканских наций	317
16.6. «Левая волна» в Латинской Америке и появление «Боливарианской альтернативы»	318

Глава 17. Международное соперничество в Арктике	322
17.1. Система секторального деления Арктики	322
17.2. Создание системы «арктического соуправления»	324
17.3. Соперничество за раздел арктического шельфа	327
17.4. Российско-норвежское сближение	329
 Часть IV	
ПОПЫТКИ РЕВИЗИИ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА (2009–2018)	
Глава 18. Международные отношения в период мирового финансового кризиса	334
18.1. Проблема «Великой рецессии» конца 2000-х годов	334
18.2. Создание «Группы двадцати» и ее деятельность	337
18.3. «Сеульский консенсус»	340
18.4. Становление формата БРИКС	342
18.5. Обострение проблемы международной задолженности	343
Глава 19. Обострение проблем международной безопасности в первой половине 2010-х годов	346
19.1. Политика «перезагрузки» в российско-американских отношениях	346
19.2. Проблема вывода сил НАТО из Афганистана	351
19.3. Возобновление международно-политического соперничества в Центральной Азии	353
19.4. Политика балансирования Турции	356
19.5. Обострение отношений России со странами ЕС и США	362
19.6. Китайский проект Экономического пояса Шелкового пути	366
Глава 20. Арабский Восток в международных отношениях 2010-х годов	370
20.1. Феномен «арабской весны»	370
20.2. Интервенция в Ливии и укрепление «франко-британского тандема»	374
20.3. Начальный этап гражданской войны в Сирии	377
20.4. Война «Аравийской коалиции»	383
20.5. Рост военной активности Турции	387
20.6. Российская военная операция в Сирии	390
20.7. Российско-турецкий дипломатический конфликт	395
20.8. Становление «Астанинского формата» и военные акции США в Сирии	398
Глава 21. Проблема европейской безопасности в международных отношениях первой половины 2010-х годов	405
21.1. Реформа европейской безопасности в отношениях России и НАТО	405
21.2. Обострение «немецкого вопроса»	408
21.3. Развитие программы «Восточное партнерство»	409
21.4. Украинский кризис и воссоединение Крыма с Россией	413
21.5. Вооруженный конфликт на Украине	417
21.6. «Санкционная война» США и стран ЕС с Россией	424
21.7. Распад «Основополагающего акта Россия–НАТО»	428
Заключение	432
Хронологическая таблица	439

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемое учебное пособие посвящено современной истории международных отношений. Хронологически оно охватывает период от демонтажа СССР в 1991 г. до попытки «замораживания» вооруженного конфликта на востоке Украины в 2018 г. и российской военной операции в Сирии. В пособии затрагиваются и события более раннего периода, связанные со становлением современного мирового порядка в конце 1980-х годов. Автор полагает, что в середине 2010-х годов оформились и частично завершились тенденции, вызванные распадом Советского Союза. Поэтому 1991–2015 гг. можно изучать как отдельный период, для которого характерны собственные черты и закономерности развития.

Тридцатилетие падения Берлинской стены, которое готовятся отпраздновать в 2019 г., напоминает о том, что, *во-первых*, отрезок истории, начало которого отмечено названным событием, до сих пор не получил иного определения, кроме как «период после окончания холодной войны», а *во-вторых*, длина этого временного отрезка уже превышает срок существования версальской модели системы мировой политики и составляет более половины истории ее ялтинско-потсдамской модификации. С точки зрения политической науки все менее продуктивным оказывается метод противопоставления современных реалий процессам и явлениям из истории холодной войны. Накопилось уже достаточное количество фактов, свидетельствующих о становлении новой системы мировой политики, обладающей собственными характеристиками, но пока не получившей яркого названия.

В нашей стране практически нет учебника по истории современного мирового порядка. В большинстве пособий его описывают как краткое продолжение истории Ялтинско-Потсдамского порядка 1945–1991 гг. Между тем за последнюю четверть века характер международно-политических процессов существенно изменился. В начале 1990-х годов среди экспертов стала преобладать точка зрения, что международный порядок складывается как порядок глобальной общности, порядок на основе глобализации, гарантией которого служит лидерство США и их привилегированных союзников. Если в 1990-х годах в качестве ключевых участников мировой политики рассматривались транснациональные экономические субъекты, то в начале XXI в. (после 11 сентября 2001 г.) — негосударственные (террористические сети) и надгосударственные (противостоящая им «глобальная антитеррористическая коалиция» во главе с США). В середине 2010-х годов становится явной тенденция возвращения международных отношений к традиционной

системе соперничества национальных государств. Тенденцию к ревизии правил межгосударственного взаимодействия, установленных после окончания холодной войны, подтвердила начавшаяся осенью 2015 г. российская операция в Сирии. Она разрушила монополию стран НАТО на применение «воздушной мощи», которая существовала в мировой политике на протяжении последних двадцати пяти лет.

Изучение данного периода сопряжено с серьезными трудностями. События последних двадцати пяти лет слишком близки к текущей политике. В отношении многих из них нет открытых источников, что создает фактологические лакуны¹. Ситуация осложняется эмоциональной реакцией общественности на большинство событий данного периода, а в политологической литературе даются многовариативные, зачастую взаимоисключающие друг друга трактовки. В настоящем пособии приводятся различные точки зрения как с ознакомительной целью, так и для стимулирования дискуссии.

Автор учебного пособия сделал попытку заполнить лакуну в фундаментальном курсе «История международных отношений» для студентов, обучающихся по образовательным программам «Международные отношения» (031900), «Политология» (030200), «Конфликтология» (034000). Пособие может быть использовано в процессе углубленного изучения основной тематики курса «История международных отношений» как при подготовке к семинарским занятиям, зачетам и экзаменам, так и для самостоятельной работы студентов, а также для написания курсовых, бакалаврских и магистерских диссертаций.

В основе данного пособия лежит утвердившийся в отечественной политологии *системный подход*, разработанный российскими учеными в области международных отношений М. А. Хрусталевым и А. Д. Богатуровым. Согласно данному подходу система международных отношений представляет собой совокупность элементов, которые, вступая во взаимоотношения друг с другом, приобретают новое качество, отсутствующее у элементов, и формируют некую целостность. Такое взаимодействие осуществляется на основе формальных и неформальных норм и правил, в совокупности составляющих мировой порядок. Эти нормы и правила влияют, в свою очередь, на поведение любых, даже наиболее сильных субъектов, формируя среду международных отношений.

► **Мировой порядок** — совокупность правил и норм, определяющих взаимодействие участников системы.

Среда — влияние норм мирового порядка на поведение отдельных его участников.

¹ В частности, в данной работе не рассматривается вопрос о материальных и людских потерях в вооруженных конфликтах последних двадцати пяти лет. Оценки этих потерь носят приблизительный характер и зачастую противоречат друг другу.

В пособии студенты также знакомятся с подходами, распространенными в американской политологии. К ним относятся:

- теория политического реализма с характерным для нее представлением о международных отношениях как системе соперничества национальных государств;
- теория либерализма с ее различными модификациями, рассматривающая международные отношения как взаимодействия в рамках единого политico-правового пространства на основе либеральных норм;
- теория глобализма, представляющая современные международные отношения как мировую иерархическую систему с фактическим стиранием грани между внешней и внутренней политикой.

В пособии также представлен авторский взгляд на данную проблематику, а именно: **современный мировой порядок — не принципиально новое явление, а продолжение, новый этап развития Ялтинско-Потсдамского порядка, который оказался устойчивее, чем предполагалось на рубеже 1980–1990-х годов**. Развитие международных отношений ведет к пересмотру, но не отмене норм Ялтинско-Потсдамского порядка, установленных странами антигитлеровской коалиции в ходе Второй мировой войны. В известном смысле мы продолжаем жить в «мире 1943 года», когда был выработан набор правил межгосударственного взаимодействия и международных институтов, призванных гарантировать их соблюдение.

Симптоматично, что границы изучаемого периода связаны с событиями на постсоветском пространстве. Распад СССР позволил наиболее развитой части Запада переформатировать Ялтинско-Потсдамский порядок в выгодном для себя варианте. Одной из негласных идеологических основ этого порядка стало признание необратимости итогов распада Советского Союза. События 2014 г. вокруг Украины послужили прецедентом для пересмотра итогов 1991 г. Это не означает радикальной ревизии сложившихся в конце 1980-х годов правил международного взаимодействия. Однако дискуссии о частичной ревизии мирового порядка впервые после распада СССР начинают переходить к ее реализации.

Терминологический аппарат

Современная наука о международных отношениях была создана американскими и британскими исследователями 1940-х годов в рамках парадигмы «политического реализма». В классической теории международных отношений под *силой* (*power*) понималась прежде всего способность государств конвертировать военную мощь в политическое влияние. Термин *power* отличался от термина *force* как военной силы.

Понятие «великая держава» (*greate power*) в дословном переводе означало не «великую силу», а «великую власть». Способность приобретать силу и конвертировать ее в политическое влияние зависит, в свою очередь, от наличия у государства *ресурсов*: совокупности потенциальных возможностей, которые могут усиливать (или не усиливать) потенциал его внешней политики:

- силовой ресурс как совокупный военный потенциал государства;
- экономический ресурс как база для военной мощи;
- территориальный и демографический ресурсы как потенциальная мощь государства;
- организационный ресурс как степень представленности государства во влиятельных союзах, организациях и «политических клубах»;
- культурный ресурс как привлекательность государства.

Период bipolarной конфронтации во второй половине XX в. привел к появлению понятий, связанных с теорией ядерного сдерживания (*nuclear deterrence*). Изначальное ядерное сдерживание было продуктом англосаксонской политической культуры и представляло собой практику превентивных угроз с целью побуждения оппонента к совершению определенных действий. Постепенно на базе этой концепции возникло понятие *взаимно-гарантированное уничтожение* (*mutual assured destruction*) — способность каждой из двух сверхдержав нанести друг другу не-приемлемый ущерб в ответных действиях, даже в самой неблагоприятной ситуации. Его техническим фундаментом стал сформировавшийся к началу 1970-х годов стратегический *паритет*, понимаемый как примерное равенство возможностей советских и американских стратегических ядерных сил. На этой основе изменились представления о стабильности. В 1960-х годах американские эксперты предложили понятие *стратегическая стабильность* (*strategic stability*): состояние международных отношений, когда у сторон отсутствуют стимулы для применения ядерного оружия (ЯО) первой. Средством достижения такого состояния считался контроль над вооружениями как совокупность нормативно-правовых режимов по ограничению и сокращению вооружений.

Основным направлением либеральной парадигмы международных отношений, сложившейся в 1960-х годах, стало изучение режимов как набора самоподдерживающейся системы правил, необходимых для достижения той или иной цели. Представители этой парадигмы утверждали, что появление ядерного оружия и создание ООН как инструмента поддержания мира и безопасности снизили опасность возникновения крупных межгосударственных войн. Основную роль они отводили праву и институтам как инструментам, необходимым для функционирования режимов. В рамках либерального направления произошло отделение «военной силы» от ее новых, самостоятельных ответвлений:

экономической, культурной и организационной моци. Термин «сфера влияния» был заменен термином «сфера эффективного контроля» как способности государства не просто завоевывать, но и осваивать соответствующие территории. Косвенно здесь была поставлена болезненная проблема: возможность добровольного отказа государства от неэффективных с экономической точки зрения территорий.

К началу XXI в. терминологический аппарат истории международных отношений расширился. Ключевым его компонентом стало введение термина *глобализация*. Ее объективное содержание составляли разные процессы, объединенные двумя общими чертами:

- 1) создание относительно единого глобального сообщества;
- 2) ослабление роли государств за счет возвышения негосударственных субъектов.

Отношения между участниками «глобального порядка» напоминали бы не классические межгосударственные связи, а взаимодействие субъектов в рамках единой иерархической системы, в основе которой лежал бы разработанный странами Запада набор норм и стандартов. В рамках мира глобализации задачей государства должно было стать встраивание в иерархию субъектов глобальных отношений, глобальных властных и международно-правовых связей.

Появление теории глобализации пополнило теорию международных отношений тремя новыми понятиями: *геоэкономика* (*geoeconomics*) как способность государств осваивать определенные пространства с помощью исключительно экономических методов; *глобальное управление* (*global governance*) как система целенаправленного регулирования, осуществляемого в глобальном масштабе; *новый интервенционизм* (*new interventionism*) как политика принудительного ограничения суверенитета отдельных государств. Переход к такой модели регулирования повышал конфликтный потенциал современного мирового порядка.

Эволюция Вестфальской системы

В рамках школы политического реализма международные отношения рассматриваются как отношения между национальными государствами, отсюда следует их название *international relations*, т.е. *отношения между государствами-нациями* (*nation-state*). В этом смысле международные отношения возникли только в Европе в середине XVII в. и постепенно распространялись на остальной мир. Их основой был принцип суверенитета как признания права государства на проведение им самостоятельной внутренней политики. Поскольку данный принцип зафиксирован Вестфальским мирным договором 1648 г., его назвали *Вестфальским принципом суверенитета*.

Это важно

На данной основе возникло понятие *Вестфальской системы* как взаимодействия национальных государств на базе трех принципов. Первый: представление о международных взаимодействиях национальных государств на основе (по крайней мере формально) принципа незыблемости суверенитета. Второй: неограниченная полнота власти суверенного государства над своими гражданами в пределах собственной территории. Третий: суверенные государства выступают единственными признанными субъектами международных отношений. В этом смысле современная система международных отношений является по-прежнему Вестфальской.

Но, хотя базовые принципы Вестфальской системы сохранились, набор субъектов и правила их взаимодействия кардинально менялись. Вестфальская система была совокупностью последовательно сменявших друг друга международных порядков.

Первый порядок — *Вестфальский* — охватывал период от окончания Тридцатилетней войны (1648) до окончания Наполеоновских войн (1815). Его основной чертой была политика гегемонизма Франции. Последняя, превосходя другие государства по совокупности ресурсов, пыталась установить свою гегемонию в Европе. В этой связи Франция регулярно сталкивалась с коалицией государств (Австрия, Великобритания, Россия), пытаясь разукрупнить их ресурсы. Слом Вестфальского порядка произошел по итогам поражения Франции в Наполеоновских войнах (1800–1815).

- Российский политолог Н. А. Косолапов предложил наиболее удачное разделение понятий «война» и «конфликт». *В ходе Войны* конфликтующие стороны могут находиться только в состоянии ведения военных действий или ведения переговоров о мире. *В ходе конфликта* стороны могут осуществлять самые разнообразные взаимодействия, включая консультации в любых кризисных ситуациях.

Второй порядок — *Венский* — соответствовал периоду от окончания Наполеоновских войн (1815) до начала Первой мировой войны (1914). Новые правила межгосударственного взаимодействия были установлены на Венском конгрессе 1814–1815 гг. Важнейшей его особенностью стало появление круга великих держав, задача которых заключалась в поддержании стабильности, понимаемой как максимально возможное сохранение статус-кво. Великие державы имели принципиально иные, более широкие права, чем остальные участники. У политических элит преобладали представления о приоритетной роли силового фактора в межгосударственных отношениях и заведомом превосходстве коалиций над отдельным государством. Ситуация стала меняться в начале XX в., когда баланс сил между государствами начал сменяться балансом сил между долгосрочными политико-военными коалициями.

Это интересно

В специальной литературе иногда обсуждается концепция существования Парижского порядка, сложившегося по итогам Крымской войны (1853–1856) и действовавшего до начала Первой мировой войны. Сторонники такого подхода аргументируют свою точку зрения тем, что результаты Крымской войны означали распад Священного союза и кооперационного взаимодействия великих держав. Однако распад Священного союза не означал смены правил межгосударственного взаимодействия, установленных Венским конгрессом. Корректнее говорить о согласованной ревизии Венской системы в 1860-х годах, когда произошли объединение Италии и трансформация Пруссии в Германскую империю.

Третий порядок — *Версальско-Вашингтонский* — существовал в период между завершением Первой мировой войны (1919) и началом Второй мировой (1939). Основные правила этого порядка были определены на мирных конференциях в Версале (1919–1920) и Вашингтоне (1921–1922). Суть нового порядка заключалась в попытке распространить «венские» принципы в мировом масштабе. (В этом отношении Версальско-Вашингтонский порядок был первым в истории, отношения в котором должны были регулироваться наднациональным институтом — Лигой Наций.) Однако два обстоятельства резко отличали Версальско-Вашингтонский порядок от Венского. Из числа полноценных участников мирового порядка были исключены два государства — Германия и Советская Россия/СССР, обладавшие потенциалами великих держав. Версальско-Вашингтонскому порядку была также присуща высокая степень идеологизированности, вызванная соперничеством коммунистической, либеральной, а затем и национал-социалистической идеологий. Попытка воспроизвести «венские нормы» в мировом масштабе закончилась неудачей.

Четвертый порядок — *Ялтинско-Потсдамский* — сложился в ходе Второй мировой войны. Изначально он возник как англосаксонский проект, изложенный в Атлантической хартии 1941 г. Позднее, в июне 1942 г., во время встречи с наркому иностранных дел СССР В. М. Молотовым президент США Ф. Д. Рузельт предложил концепцию трех полицейских. Речь шла о придании США, СССР и Великобритании полицейских функций, позволяющих поддерживать мировой порядок. (Позднее были добавлены еще два «полицейских» — Китай и Франция.) На этой основе страны антигитлеровской коалиции выработали в 1943–1944 гг. правила поведения в послевоенном мировом порядке. Важнейшими из них стали:

- признание формального равенства всех народов и стран;
- ограничение права государств на применение силы;
- создание Организации Объединенных Наций (ООН) как международного института глобального управления;

-
- наличие особых прав у пяти держав—победительниц во Второй мировой войне в рамках Совета Безопасности ООН (эти права позднее были подкреплены признанием за ними монополии на ядерное оружие);
 - принудительное разоружение «государств-агрессоров» (Германии и Японии) с последующим частичным ограничением их суверенитета.

Однако окончательное оформление нового мирового порядка произошло не в середине 1940-х, а спустя десятилетие. К 1956 г. две страны (СССР и США) понизили статус двух других (Великобритании и Франции) до уровня региональных держав. С этого времени Москва и Вашингтон вступили в период прямого военно-стратегического противоборства, значительно опередив по силовым потенциалам остальные державы. Система советско-американского взаимодействия стала характеризоваться:

- предельной враждебностью сторон, усиливаемой противоположностью их социально-экономических и политических устройств;
- идеологической конфронтацией со взаимоисключающими целями, принимавшей в ряде случаев не только политический, но и религиозный характер (советский атеизм против американского евангелизма);
- блоковым характером конфронтации, в рамках которой союзники СССР и США передавали сверхдержавам контроль над своими военными потенциалами в обмен на предоставление гарантий безопасности;
- постановкой взаимного соперничества на грань военного столкновения, которое носило бы характер тотального конфликта двух мировых систем.

После Карибского кризиса 1962 г. характер советско-американского взаимодействия стабилизировался. Сложившаяся система получила осмысление в концепции взаимно гарантированного уничтожения (*mutually assured destruction*). Достигнутый потенциал ядерных арсеналов США и СССР признавался достаточным для уничтожения друг друга независимо от того, с чьей стороны будет исходить первый ядерный удар. Советско-американское соперничество перестало рассматриваться как «игра с нулевой суммой» и стало смещаться в «третий мир», помогая стабилизировать мировой порядок.

В условиях стратегического пата произошла беспрецедентная демократизация международных отношений. Ее симптомами стали ликвидация системы колониализма, резкое расширение числа суверенных

государств, появление Движения неприсоединения и новых международных организаций. Тенденции к демократизации проявлялись благодаря закреплению в международном праве норм незыблемости территориальной целостности государств, права народов на самоопределение и обязательств по защите прав человека. Сверхдержавы, как правило, поддерживали соответствующие процессы, чтобы обеспечить себе преимущество в обоюдном соперничестве. Волна демократизации во многом повлияла на внутриполитические процессы и в США (ликвидация остатков расовой сегрегации), и в СССР (укрепление либерального крыла в партийном руководстве).

Западные страны все чаще позиционировали себя как демократическое сообщество. Такое сообщество впервые было создано после Первой мировой войны в виде Лиги Наций. После Второй мировой войны возникли представления, что в его основе должен быть кодекс поведения его участников в отношениях друг с другом и внешним миром. Сообщество, объединившее ведущие демократические страны Западной Европы и Северной Америки на базе интеграционных блоков ОЭСР, НАТО и ЕЭС/ЕС, получило название «Атлантическое сообщество» и стало формировать образ целостного и внутренне консенсусного объединения.

Это важно

Ключевым направлением этой политики стала организация военно-политических блоков и частичная денационализация оборонной политики. Создание подобных блоков «солидарной ответственности» снизило вероятность военных конфликтов между либеральными демократиями и позволило им проводить кооперационную политику. Одновременно широкое распространение получили различные интеграционные проекты на основе принципа либерализации внешней торговли. Некоторые из них (прежде всего Европейское сообщество) стали наполняться институционально-политическим содержанием, а межгосударственная интеграция рассматривалась как необходимый компонент отношений в рамках демократического сообщества.

В международных отношениях закреплялся принцип ограниченного суверенитета. В СССР под влиянием Чехословацкого кризиса 1968 г. была разработана доктрина социалистического интернационализма. Руководство Л. И. Брежнева, отталкиваясь от марксистско-ленинского постулата о пролетарском интернационализме, заявило об общности коренных классовых интересов и исторических судеб социалистических государств мира. Такой принцип предполагал взаимное оказание «братьской помощи», в том числе военной, в интересах защиты интернациональных интересов социалистических стран при возникновении угроз «делу мира и социализма».

Страны Запада поначалу критиковали концепцию «социалистического интервенционизма». Однако во внешнеполитической деятельности Соединенных Штатов была распространена практика военного вмешательства в дела других стран под предлогом поддержки в них демократических преобразований. Окончательное оформление «либеральный интервенционизм» получил в рамках доктрины нового глобализма, провозглашенной в 1985 г. администрацией Р. Рейгана (1981–1988). Она постулировала, что у каждого общества есть неотъемлемое право на либерально-демократические ценности и поддержку других либеральных демократий.

Несмотря на распад СССР, в мире сохранялись материально-технические основы Ялтинско-Потсдамского порядка. Важнейшими ее компонентами остается сохранение:

- ведущей роли ООН в международных отношениях;
- статуса постоянных членов Совета Безопасности ООН за державами—победительницами во Второй мировой войне;
- монополии держав-победительниц на статус легальных ядерных держав;
- системы стратегического паритета России и США;
- количественного и качественного превосходства силовых потенциалов России и США по сравнению с остальными странами мира;
- частичного ограничения суверенитетов Германии и Японии;
- институтов и базовых принципов Бреттон-Вудской системы как основы мирового экономического регулирования.

В период после распада социалистического содружества и СССР в 1991 г. происходила борьба двух тенденций. Страны Атлантического сообщества при определяющей роли США стремились демонтировать остатки материально-технической основы Ялтинско-Потсдамского порядка и одновременно выстроить неформальную систему глобального управления. Этот процесс встречал сопротивление России, КНР, ряда региональных держав и даже некоторых стран ЕС. В этом негласном, но жестком соперничестве можно выделить три этапа.

Первый этап (1991–2000). *США и их ближайшие союзники пытались создать новый, глобальный порядок.* Его особенность заключалась в том, что США заняли в нем лидерское положение, оставаясь окруженными ближайшими союзниками в лице государств—членов НАТО и Японии. Уместно говорить скорее о групповом лидерстве либо ведущих стран НАТО, либо государств «Группы семи», в которую пыталась интегрироваться Россия. Идеологической основой мирового порядка должна была стать концепция расширения демократии; инструментом его поддержания — стратегия гуманитарных интервенций. Имелось в виду че-

рез создание цепи прецедентов, санкционированных международными организациями, выработать новую универсальную, общепризнанную норму международной жизни, подкрепив ее прямо или косвенно решениями ООН. Обе эти тенденции вели к разрыванию вестфальской модели суверенитета, хотя негласной нормой оставалось сохранение незыблемости суверенитета Соединенных Штатов как государства—лидера мировой системы.

Однако в середине 1990-х годов проект нового мирового порядка впервые ощущил пределы. Статусы постоянных членов Совета Безопасности ООН России и КНР, наличие у них сопоставимых с США силовых потенциалов вынуждало Вашингтон искать с этими странами консенсуса. Москва и Пекин, сохраняя внешне партнерские отношения с Белым домом, последовательно отрицали право Соединенных Штатов быть лидером современного мира. В этом они находили периодическую поддержку у ряда стран ЕС, группы незападных стран.

Второй этап (2001–2008). *Общее ужесточение подходов Соединенных Штатов к построению нового мирового порядка.* События 11 сентября 2001 г. позволили республиканской администрации Дж. Буша-младшего (2001–2008) начать наступление на остатки Ялтинско-Потсдамского порядка. *Во-первых*, выдвижение принципиально новой концепции транснациональной войны с сетевым терроризмом позволило США резко расширить диапазон применения силы. *Во-вторых*, Белый дом через цепочку прецедентов начал утверждать стратегию принудительного разоружения потенциально опасных (с точки зрения США) режимов. *В-третьих*, он приступил к реализации проекта развертывания противоракетной обороны (ПРО). Вашингтон, таким образом, отказался от сложившегося в начале 1970-х годов принципа опоры на взаимную уязвимость как основу взаимно гарантированного уничтожения.

Политика администрации Дж. Буша-мл. встретила неоднозначное отношение других стран. Россия и КНР в 2001–2002 гг. избирательно поддерживали действия Соединенных Штатов в области борьбы с транснациональным сетевым терроризмом. По мере усиления односторонних действий потенциал такой поддержки стал снижаться. Ряд стран ЕС также начал дистанцироваться от Вашингтона: вплоть до того, что в 2003–2004 гг. в экспертной среде пользовались популярностью инсипиции на тему раскола трансатлантического сообщества.

Кризисы 2004–2008 гг. являли собой наиболее серьезные случаи непрямой военно-политической конфронтации Вашингтона с Москвой и Пекином, возможно, с момента окончания Корейской войны (1950–1953). Они означали не просто вспышку политических трений, которые не раз возникали за последние два десятилетия, а кризис взаимопонимания и доверия в военной области. Вряд ли, конечно, речь шла о полном отказе от логики взаимно гарантированного уничтоже-

ния. Но очевидно, что аналитики и практики снова обратились к крайней рискованной идеи управляемой эскалации, а ограниченная война против России или Китая перестала, по-видимому, рассматриваться как крайнее средство достижения американских целей. *В мировой политике развилась тенденция не к ограничению применения силы, а, наоборот, к расширению сферы ее применения и повышению интенсивности силовых акций.*

Третий этап (2009–2018). Укрепление идеи о необходимости ревизии мирового порядка. К этой политике шли по двум направлениям. Соединенные Штаты поставили вопрос о его ревизии в рамках преодоления мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Американская дипломатия активизировала деятельность по переустройству Ближнего Востока, зарубежной Европы, а отчасти и Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Одновременно США ускорили проекты развертывания систем ПРО, т.е. активизировали курс на слом военно-стратегического паритета.

Россия и КНР, одержав ряд региональных побед в 2005–2008 гг., стали действовать более смело и напористо, подвергая сомнению права Соединенных Штатов на лидерство в пределах близких им регионов. Наибольшую тревогу в Москве и Пекине вызвало устойчивое нежелание США вступать с ними в стратегический диалог. Оба направления к ревизии порядка не дополняли друг друга, а вступали в противоречие, повышая общий конфликтный потенциал.

► **Стратегический диалог** — регулярные межгосударственные переговоры по контролю над вооружением и мерам по снижению опасности войны и ключевым проблемам мировой политики.

В таком ракурсе по-новому предстают военно-политические кризисы в Сирии (2011–2018), Южно-Китайском море (2010–2014), на Украине (2014–2015). Пекин и Москва пытались определить, до каких пор возможна ревизия правил международного взаимодействия. Соединенные Штаты и страны ЕС демонстрируют жесткость в защите сложившегося в начале 1990-х годов статус-кво. Проект глобального мира, в котором межгосударственное соперничество было бы заменено совместным (под американским лидерством) противостоянием государств новым вызовам, пока не состоялся. Нынешний мировой порядок объективно подходит к усилению противоречий между американским проектом глобализации и политикой ряда других держав.

Структура пособия

Структура пособия соответствует выделенным этапам эволюции современного мирового порядка. Материал разделен на четыре смы-

словесные части, каждая из них, в свою очередь, членится на главы, освещающие конкретные политico-дипломатические сюжеты.

В первом разделе прослеживается становление мирового порядка в 1990-х годах, описываются дискуссии о характере современного мирового порядка (включая проблематику глобализации) и основные его характеристики, а также рассматриваются международно-политические итоги распада СССР, формирование концепции американского лидерства и попытки ее легитимизации через концепции расширения демократии и гуманитарного вмешательства. Раздел завершается главой о российско-китайском сближении и появлении концепции многополярного мира как первой попытки создать системную оппозицию американскому лидерству.

Второй раздел посвящен периоду 2001–2008 гг. В нем рассматриваются основные направления политики США в данной сфере: создание глобальной антитеррористической коалиции, военные операции в Афганистане и Ираке, попытки реформировать систему нераспространения оружия массового поражения (ОМП) и энергетики. Это вызвало ответное усиление сопротивления других государств, прежде всего России, КНР, что привело к международно-политическим кризисам середины 2000-х годов. Раздел завершается «пятидневной войной» вокруг Южной Осетии в августе 2008 г.

В третьем разделе анализируются региональные подсистемы международных отношений. Основное внимание в нем уделено событиям в регионах, которые наиболее важны для современной мировой политики: Ближнему Востоку, странам ЕС, постсоветскому пространству, Азиатско-Тихоокеанскому региону (АТР), Северной и Южной Америке. События, происходившие в других регионах (Африка, приполярные пространства), рассматриваются в соответствующих разделах.

Четвертый раздел посвящен периоду 2009–2018 гг. В нем приведены сюжеты, связанные с проблемой частичной ревизии современного мирового порядка. К ним относятся мировой финансовый кризис конца 2000-х годов, проблемы международной безопасности в контексте российско-американской политики «перезагрузки», соперничество в новых политических пространствах, феномен «арабской весны» и последовавшие за ним военные конфликты в Ливии и Сирии. В последней главе рассматриваются проблемы европейской безопасности, включая украинский кризис 2014–2015 гг.

В конце каждой главы приведены контрольные вопросы и список рекомендуемой литературы.

Курс был апробирован автором и одобрен на факультете мировой политики МГУ имени М. В. Ломоносова, а также в филиале МГУ в Душанбе (Таджикистан).

10 мая 2018 г.

Рекомендуемая литература к курсу

Алексеева Т. А. Современная политическая мысль (ХХ–XXI вв.): Политическая теория и международные отношения: Учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2016.

Богатуров А. Д. Великие державы на Тихом океане. М.: Конверт-МОНФ, 1997.

Кокошин А. А. Политология и социология военной стратегии. М.: КомКнига, 2005.

Лебедева М. М. Мировая политика: Учебник. М.: Аспект Пресс, 2002.

Мегатренды. Основные траектории эволюции мирового порядка в ХХI веке / Под ред. Т. А. Шакleinой, А. А. Байкова. М.: Аспект Пресс, 2013.

Мировая политика: теория, методология, прикладной анализ / Отв. ред. А. А. Кокошин, А. Д. Богатуров. М.: КомКнига, 2005.

Системная история международных отношений: В 4 т. 1918–2003 / Под ред. А. Д. Богатурова. Т. 3–4. М.: НОФМО, 2003.

Современная мировая политика. Прикладной анализ / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2009.

Современная наука о международных отношениях за рубежом. Хрестоматия: В 3 т. / Гл. ред. И. С. Иванов. М.: НП РСМД, 2015.

Федеральный справочник. Национальная безопасность России. Т. 1. М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2014.

Шаклеина Т. А. Россия и США в новом мировом порядке: дискуссии в политико-академических сообществах России и США (1991–2002). М., 2002.

Beyond Preemption: Force and Legitimacy in a Changing World / Ivo H. Daalder (ed.). Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

Ikenberry J. After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton, 2001.

Miller L. Global Order. Values and Power in International Politics. Boulder, 1994.

Часть I

**ФОРМИРОВАНИЕ
СОВРЕМЕННОГО
МИРОВОГО ПОРЯДКА
(1991–2000)**

ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ПРАВИЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАЙМОДЕЙСТВИЯ НА РУБЕЖЕ 1980–1990-х ГОДОВ

Создание современного мирового порядка начиналось с модификации Ялтинско-Потсдамского. По мере нарастания внутриполитических трудностей в Советском Союзе в мире отчетливо выделялась группа стран во главе с США, которая стала претендовать на ведущую, хотя и неформальную, роль в рамках обновленного мирового порядка. Эти страны еще в 1970-х годах выработали совокупность норм и правил межгосударственного взаимодействия в различных сферах. По мере усиления кризиса в социалистическом содружестве Соединенные Штаты и их ближайшие союзники начали через цепочку прецедентов утверждать эти правила в международных отношениях.

1.1. Основные черты современного мирового порядка

Современный мировой порядок сформировался на рубеже 1980–1990-х годов. Основными вехами на пути его становления были «бархатные революции» в Восточной Европе (1989–1990), объединение Германии (1990), распуск Организации Варшавского договора и распад СССР (1991). В литературе можно выделить две основные точки зрения на его природу.

Первая рассматривает современный мировой порядок как явление, кардинально отличное от Ялтинско-Потсдамского порядка. Представители этого направления подчеркивают, что в его рамках прекратилась bipolarная конфронтация СССР и США, ведущая роль в международном регулировании перешла к Соединенным Штатам и их союзникам. В конце 1990-х годов популярностью в американской политологии пользовалась концепция трансформации международных отношений (*international relations*) в мировую политику (*world politics*). Традиционное взаимодействие государств должно было сменяться вза-

имодействием в рамках единой системы традиционных (государства) и новых (транснациональных) субъектов международных отношений.

Другая точка зрения рассматривает современный мировой порядок как очередной, хотя и очень важный, этап модернизации Ялтинско-Потсдамского порядка, созданного на завершающем этапе Второй мировой войны четырьмя державами-победительницами: СССР, США, Британской и Французской империями. В дальнейшем Ялтинско-Потсдамский порядок пережил две трансформации.

Первая трансформация произошла после распада Британской и Французской империй в середине 1950-х годов. Обе страны, сохранив формальный статус держав-гарантов мирового порядка, оказались, по сути, пониженными до уровня региональных государств. С этого времени мировой порядок стал по-настоящему bipolarным: его основу составляло соперничество двух сверхдержав, выстраивавших отношения друг с другом на основе модели взаимного гарантированного уничтожения и предельной идеологической конфронтации. Одновременно между СССР и США развернулось системное соперничество в «третьем мире» — по сути, борьба за контроль над британским и французским колониальным наследием.

Вторая трансформация миропорядка пришла на конец 1980-х годов. Политика перестройки М. С. Горбачева (1985–1991) завершилась демонтажом социалистического содружества и СССР. Бывшие социалистические страны (включая Россию) стали интегрироваться в Ямайскую финансовую систему и многочисленные международные организации, основанные на системе коллективного западного лидерства. Однако базовые принципы Ялтинско-Потсдамского порядка сохранились, прежде всего стратегический паритет между Россией и США.

В середине 2010-х годов вторая точка зрения выглядит более обоснованной. Опыт последних двадцати лет доказал, что система управления мировой политикой, форма легитимизации мирового порядка и соотношение сил между ведущими державами до настоящего времени основаны на итогах Второй мировой войны.

Во-первых, нормативно-правовая база мирового порядка не изменилась по сравнению с Ялтинско-Потсдамским порядком. На рубеже 1980–1990-х годов не было принято международно-правовых документов, фиксирующих новые принципы межгосударственного взаимодействия. Ключевыми остаются Устав ООН (1945), Потсдамские соглашения (1945) и Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975).

Специалистам не удалось придумать название современного миропорядка. В конце 1990-х годов российский политик и эксперт С. Н. Бабурин предложил назвать его Мальто-Мадридским по образцу Версальско-Вашингтонского и Ялтинско-Потсдамского порядков.

В качестве нижней границы он выбрал встречу генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева и президента США Дж. Буша-ст. на Мальте 3 декабря 1989 г.; в качестве верхней — Мадридский саммит НАТО 8–9 июля 1997 г., где было принято решение о расширении альянса на Восток. Однако в 2000-х годах оба эти события уже не казались настолько эпохальными, чтобы считаться рубежами для перехода к новому мировому порядку.

В 1997 г. российский политолог А. Д. Богатуров охарактеризовал современный миропорядок как «плюралистическую однополярность». Под этим термином автор понимал систему, когда существует одно государство-лидер, превосходящее любого другого члена международного сообщества по совокупности своих возможностей, но это государство действует в тесной координации со своими союзниками. Последние признают преимущества лидера, но имеют возможность влиять на его решения. Однако период существования подобной системы А. Д. Богатуров ограничил 1996–2008 гг.

Во-вторых, сохранилась система управления миром, сложившаяся в результате Второй мировой войны. Ведущая роль формально по-прежнему принадлежит Организации Объединенных Наций, фактически — Генеральной Ассамблее ООН и Совету Безопасности ООН, где сохраняются особые права его пяти постоянных членов (США, России, Франции, Британии, КНР) — право вето при голосовании в Совете Безопасности ООН и статус единствено легитимных ядерных держав, — обусловленные тем, что они являются державами—победительницами во Второй мировой войне.

Остаются в силе международно-правовые ограничения для Германии и Японии, введенные по итогам Второй мировой войны. С Германией у держав-победительниц до настоящего времени нет полноценного мирного договора. Московский договор 1990 г. снял с нее остатки оккупационного статуса, но сохранил в силе ограничения немецкого суверенитета, введенные Бонским договором 1952 г.: запрет проводить референдумы по военно-политическим вопросам, принимать внешнеполитические решения без консультаций с державами-победительницами, требовать вывода иностранных войск со своей территории и развивать ряд компонентов вооруженных сил. Япония по Конституции 1947 г. отказалась от войны как суверенного права нации. Американо-японский договор безопасности 1960 г. разрешил Токио иметь ограниченные Силы самообороны, но запретил применять их за пределами Японского архипелага без санкции Совета Безопасности ООН. Функции по обороне японской территории несут США.

Эти тенденции обуславливают высокую степень конфликтности любых дискуссий вокруг данного исторического события. Тематика Второй мировой войны так или иначе связана с двумя проблемами сов-

ременного мирового порядка: правомерностью сохранения международно-правовых ограничений для Германии и Японии и правомерностью сохранения особых прав держав-победительниц и действующего состава постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Это интересно

Использование исторических дискуссий для обоснования политических перемен — не исключительная особенность современности. В XIX в. аналогичную роль играла проблематика Наполеоновских войн. Культ Наполеона Бонапарта был характерен для общественной мысли Франции, выступавшей за ревизию решения Венского конгресса 1815 г. Напротив, в официальной историографии других великих держав (России, Великобритании, Австрии и Пруссии) Наполеоновские войны рассматривались в негативном ключе, коль скоро эти страны были заинтересованы в сохранении Венского порядка. Острота дискуссий спала после ревизии Венского порядка в 1871 г.

В-третьих, после распада СССР не произошло перераспределения силовых потенциалов. В середине 2010-х годов с точки зрения силовых возможностей страны мира, как и полвека назад, делятся на:

- ядерные сверхдержавы (США и Россия), которые сохраняют ракетно-ядерный паритет, а также количественное и качественное превосходство своих ядерных сил над остальными членами «ядерного клуба»;
- региональные ядерные державы (Франция, Британия, КНР), не имеющие полноценного стратегического ядерного оружия;
- нелегальные ядерные державы (Индия, Пакистан, Израиль, КНДР);
- неядерные страны, обладающие конвенциональными вооружениями и входящие в военно-политические блоки (европейские страны НАТО, страны ОДКБ, Южная Корея, Австралия и т.д.);
- неядерные страны, обладающие конвенциональными вооружениями и не входящие в военно-политические блоки (большинство стран Латинской Америки, Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии);
- неядерные страны, развитие военных потенциалов которых ограничено международно-правовыми рамками (Германия, Япония);
- неядерные страны, не имеющие значимых силовых потенциалов (страны Тропической Африки, Балканского полуострова, Ирак, Афганистан и т.д.).

В-четвертых, усилилась роль неформальных механизмов регулирования международных отношений (неформальные клубы, саммиты,

дискуссионные площадки и т.д.). Наиболее значимыми среди них стали институционализированные саммиты глав ведущих стран: «Группа семи/восьми» и «Группа двадцати». Эти объединения не принимают обязательных правовых решений. Однако выработанные в ходе подобных встреч рекомендации нередко более важны, чем резолюции Совета Безопасности ООН. Великие державы могут избегать односторонней формальной ответственности за последствия принятых ими решений.

В-пятых, в рамках современного мирового порядка произошла обратная идеологизация международных отношений. На смену холодной войне пришла недейдеологизация международных отношений, а утверждение в них либеральной идеологии. Для обновленной версии либеральной идеологии было характерно:

- возрождение представлений XIX в. о принципиальном единстве мира и движении всех стран в одном направлении;
- понимание прогресса как движения к построению либерально-демократической системы;
- представление о либеральных демократиях как о единой институционально-политической системе (международное сообщество), в котором действуют определенные правила игры;
- разделение всех стран мира на «прогрессивные» и «отсталые» в зависимости от их способности или неспособности усваивать либерально-демократические ценности;
- представление об устаревании межгосударственного соперничества перед общими для всего человечества вызовами.

Это важно

Особую роль в рамках данной идеологии играла концепция демократического транзита, разработанная в 1970-х годах американским исследователем Дэнквортом Ростоу и исходившая из постулата, что авторитарные режимы обречены рано или поздно перейти к либерально-демократической системе. Сторонники данного подхода выделяли в истории три волны «демократического транзита»:

- 1) переход от сословно-монархических систем к умеренно-демократическим режимам в середине XIX в.;
 - 2) переход от умеренно-демократических режимов к полноценным либерально-демократическим политическим системам в середине XX в.;
 - 3) свержение социалистических режимов в странах Центральной Европы и распад СССР с последующим проведением в них либерально-демократических реформ в конце 1980-х годов.
-

Не все государства согласились с данными постулатами. Однако большинство потенциальных оппозиционеров вынуждены соотносить

свою идеологию с либерально-демократической. Этим странам приходится доказывать право на существование своих версий демократии, соотнося их с классическим либерализмом.

Это интересно

Американский политолог И. Валлерстайн постулирует в этой связи о глобальном кризисе «левой идеи». По его мнению, в 1980-х годах шло идеологическое сближение реформистского крыла КПСС с западноевропейской социал-демократией. Альтернативой выступала англосаксонская идеология либертиаризма, постулировавшая возврат к ценностям классического либерализма XIX в.: приоритет частной собственности и свободы торговли при минимальном государственном вмешательстве в экономику. В период распада СССР либертиариянским истеблишментам США и Британии удалось перехватить инициативу. Делегитимизация КПСС повлекла за собой глобальную маргинализацию левой идеологии, включая идею социального государства.

В шестых, распад социалистического содружества и СССР усилил конфликтность на региональном уровне. Глобальная стабильность — отсутствие мировой войны — сохранилась. Однако распад СССР и Югославии вызвал серию вооруженных конфликтов, некоторые из них переросли в полноценные региональные войны, что привело к вмешательству великих держав, использовавших имевшиеся в их распоряжении механизмы для сохранения глобальной стабильности (если понимать под таковой отсутствие мировой войны). Произошел всплеск конфликтности на региональном уровне.



Несмотря на превосходство США и их ближайших союзников по совокупности ресурсов, их политика оставалась ограниченной наличием альтернативных силовых потенциалов и сложившейся в результате Второй мировой войны институциональной структуры мирового порядка. Лидерство этой группы стран реализовывалось скорее на неформальном, чем на формальном уровне. В этом смысле корректнее говорить о проекте однополярного мира, реализация которого потребовала бы демонтажа сохраняющихся атрибутов Ялтинско-Потсдамского порядка.

1.2. Создание Ямайской финансовой системы

Экономические предпосылки для современного мирового порядка были подготовлены в начале 1970-х годов. К этому времени обозначился кризис созданной в 1944 г. Бреттон-Вудской финансовой системы. В ее основе лежали статус доллара как мировой резервной валюты, принцип свободного обмена золота на доллар и политика установления фиксированной цены на золото (35 долл. за тройскую унцию). Институтами Бреттон-Вудской системы выступали Международный

валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и подписанное в 1947 г. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ).

К концу 1960-х годов у Федеральной резервной системы США возникли трудности при обмене зарубежных долларов на золото. К 1970 г. золотой запас США сократился по сравнению с 1949 г. более чем в два раза. В 1964 г. президент Франции Ш. де Голль (1958–1969) выступил против приоритета доллара в мировой финансовой системе и предъявил к обмену на золото более 2 млрд долл. США. Примеру Франции последовало правительство ФРГ. В результате в 1965–1967 гг. Соединенные Штаты были вынуждены обменять доллары на 3000 т чистого золота.

Подготовка к ревизии Бреттон-Вудской системы началась при администрации Линдона Джонсона (1963–1968). В 1968 г. был установлен двойной рынок золота. Для центральных банков стран–участниц Бреттон-Вудских соглашений сохранилась система обмена доллара на золото по официальному курсу 35 долл. за одну тройскую унцию. На частных рынках цены на золото стали устанавливаться свободно в соответствии с системой спроса и предложения. В таких обстоятельствах МВФ в январе 1970 г. отменил золотовалютный стандарт. Расчет курсов национальных валют было решено производить не на базе доллара, оцененного в золоте, а на основе «специальных прав заимствования» (*special drawing rights*) — «условной мировой валюты», обеспеченность которой была гарантирована МВФ.

Администрация Р. Никсона (1969–1974) ускорила реформу Бреттон-Вудской системы. 15 августа 1971 г. президент Р. Никсон объявил о временном приостановлении конвертации доллара в золото. В феврале 1973 г. доллар был девальвирован до 42,2 долл. за одну тройскую унцию. Официальная цена золота на мировом рынке увеличилась с 35 до 38 долл. за одну тройскую унцию без права возобновить обмен доллара на золото. Фиксированный курс доллара перестал существовать.

16 марта 1973 г. международная финансовая конференция в городе Кингстон (Ямайка) постановила отказаться от фиксированных курсов валют и возможности их изменения под воздействием системы спроса и предложения. 8 января 1976 г. в Кингстоне министры финансов стран–членов МВФ приняли поправки к уставу фонда. Это решение позволило сформировать систему свободных взаимных конвертаций национальных валют, для которой характерно колебание обменных курсов. Доллар сохранил статус мировой резервной валюты, став основным расчетным средством при совершении свободной конвертации валют. Фунт стерлингов также сохранил статус второй резервной валюты. МВФ зафиксировал принятые поправки в 1978 г.

Результатом Ямайских соглашений стало создание системы *FOREX* (от англ. *Foreign Exchange* — внешний обмен). В 1980-х годах

она приобрела вид глобальной системы электронных торгов, на основе которой стало формироваться соотношение курсов ведущих мировых валют. В рамках этой системы новое обоснование получило разделение национальных валют на свободно конвертируемые, частично конвертируемые и неконвертируемые. Речь шла об их свободном обмене на доллары ради возможности участия в электронных торгах системы **FOREX**.

- **FOREX** — рынок межбанковского обмена валюта по свободным ценам, где котировка формируется без ограничений или фиксированных значений.

После 1973 г. Бреттон-Вудская система в первоначальном виде не функционировала. Вместе с тем созданные ею институты международного экономического регулирования выжили, хотя принципы их деятельности обновились. В 1974 г. у МВФ появился механизм расширенного кредитования (*Extended Fund Facility*). Эта система была предназначена для предоставления кредитов на более длительные сроки и в больших размерах, чем в рамках обычных кредитных долей. Расширенные кредиты предоставляются порциями (траншами) через установленные промежутки времени.

Это важно

Переход к системе расширенного кредитования вызвал негативную реакцию левых сил. В нем видели путь к «долговой яме», ситуации, когда государство вынуждено постоянно брать кредиты у МВФ для обслуживания предшествующих долговых обязательств. Популярность приобрели прогнозы, что переход к системе траншей МВФ повышает конфликтность между индустриально развитыми странами «Севера» и бывшими колониальными странами «Юга». Но, несмотря на критику, в 1980-х годах принцип расширенного кредитования МВФ получил распространение в рамках международной экономики.

Другой новацией стала трансформация ГАТТ во Всемирную торговую организацию (ВТО). В 1986 г. начался уругвайский раунд переговоров об условиях этой трансформации. По его итогам в 1995 г. ГАТТ было переименовано в ВТО. Задачей новой организации стало поддержание режима свободной торговли, что означало формальный отказ ведущих стран от политики протекционизма, и разрешение межгосударственных споров по торговым проблемам в правовых рамках.

- **Свободная торговля** — экономическая концепция, отвергающая пользу и целесообразность введения государством покровительственных таможенных пошлин.

Однако потенциал ВТО остается ограниченным ввиду отсутствия у нее полноценного устава. Для устранения этого препятствия с 2001 г.

в столице Катара Дохе проходит новый переговорный раунд по ВТО. Дохийский раунд пока не привел к ощутимым результатам. Перед его участниками стоят три проблемы:

- 1) продовольственная безопасность (страны Латинской Америки, Африки и Азии считают, что либерализация внешней торговли поставит их хозяйства в трудные условия);
- 2) законы об авторском праве, блокирующие возможность создания крупных национальных секторов производства без опоры на инвестиционную политику;
- 3) введение единой системы тарифов на энергоносители, ставящей в неравное положение страны с разными климатическими условиями.

В рамках Ямайской финансовой системы большинство стран пока не готово полностью отказаться от политики протекционизма. Речь идет о попытке выстроить эффективную модель взаимодействия, основанную на компромиссе принципов свободной торговли и национально ориентированной экономической системы.

1.3. Возникновение механизмов «Группы семи»

Становление Ямайской системы дополнялось формированием неформальных институтов, нацеленных на регулирование мировых процессов. Толчком в этом направлении стал первый нефтяной шок 1973–1974 гг. Он потребовал координации энергетической политики ведущих стран Запада, а следовательно, и перехода к системе долгосрочного экономического планирования. В 1973 г. для решения этой задачи была создана трехсторонняя комиссия — объединение ведущих экспертов США, стран ЕЭС и Японии. В 1975 г. возникла система взаимодействия ведущих стран-импортеров энергоресурсов — «Группа шести» (США, Британия, Франция, ФРГ, Италия, Япония). В 1976 г. она превратилась в «Группу семи», включив в себя Канаду.

Формально «Группа семи» не имела устава и учредительных документов. Это был обмен мнениями между ее лидерами, и итоговые резолюции носили рекомендательный характер. Вплоть до проведения Лондонского саммита 1977 г. «семерка» фокусировалась внимание преимущественно на энергетических проблемах. Начиная со следующего саммита 1978 г. в Бонне повестка существенно расширилась за счет включения в нее проблем международной финансовой системы и взаимодействия с развивающимися странами. А со встречи в Венеции в 1980 г. на уровне «семерки» стали обсуждаться проблемы взаимодействия с СССР и контроля над вооружениями.

К середине 1980-х годов формат деятельности «Группы семи» расширился. В ее рамках появились встречи министров финансов и ино-

странных дел, сначала в формате «Группы пяти» (Франция, ФРГ, Япония, Британия и США), позднее как «Группа семи». Появление новых форматов взаимодействия позволяло государствам «семерки» охватывать большее количество проблем, эффективно решать противоречия между странами — ее участниками или «замораживать» их в рамках консенсуса по ключевым вопросам.

Это важно

В сентябре 1985 г. в Нью-Йорке в отеле «Плаза» состоялось заседание министров финансов и председателей центральных банков стран «Группы пяти». 22 сентября 1985 г. было подписано «Соглашение Плаза» о сокращении стоимости доллара по отношению к другим валютам, а также о закреплении за центральными банками основной роли в регулировании обменных курсов, что вело к сокращению дефицитов торговых балансов. Япония, однако, отказалась усилить курс иены, фактически пересмотрев условия «Соглашения Плаза». Но 22 февраля 1987 г. страны «Группы семи» в Луврском дворце подписали новое финансовое соглашение о координации экономической политики в целях более сбалансированного экономического роста и ослабления неравенств. Страны, производящие избыточную продукцию, взяли на себя обязательства расширять внутренний спрос и сокращать излишки, поступающие на внешний рынок. Это соглашение означало серьезные уступки экспортно-ориентированной Японии.

Потенциал «Группы семи» усиливал тот факт, что шесть из семи ее участников были одновременно членами НАТО. (Япония не имеет полноценного силового потенциала и строит свою военную политику на взаимодействии с США.) У стран «семерки», таким образом, был военный потенциал, что повышает значимость неформальных решений, принятых на ее саммитах.

1.4. «Вашингтонский консенсус» и понятие глобализации

Образование системы FOREX потребовало уточнить правила функционирования глобальных рынков. Толчком к этому послужило обострение всемирного кризиса задолженности в начале 1980-х годов. К тому времени количество кредитов, взятых странами «третьего мира», превышало способность их слабых экономик «переварить» их. Дело усугублялось коррупцией в правящих кругах стран-получательниц. К началу 1981 г. сумма условно «невозвратных» долгов в мире достигла 750 млрд долл. и продолжала возрастать. Многие страны Латинской Америки и Африки оказались неспособными покрыть долговые обязательства.

Для решения этой проблемы министр финансов США Джеймс Бейкер выдвинул в 1985 г. план выкупа непокрытых долговых обязательств. Международные финансовые институты (в первую очередь МВФ и Всемирный банк) должны были приступить к реализации программ обусловленного кредитования (*conditional lending*). Его суть заключалась в предоставлении правительствам стран-должников кредитных ресурсов при условии осуществления ими экономических преобразований с целью обеспечения способности обслуживать внешний долг. К концу 1980-х годов последствия долгового кризиса для международной финансовой системы были преодолены.

В сентябре 1989 г. министры финансов «Группы семи» провели встречу в Вашингтоне, посвященную проблеме предоставления кредитов странам Латинской Америки. Обсуждались специально подготовленные к встрече рекомендации британского экономиста Джона Уильямсона. На их основе были приняты десять правил, ставших обязательным условием для выделения кредитов:

- 1) поддержание фискальной дисциплины, т.е. наличие минимального дефицита бюджета;
- 2) согласие на приоритетность государственного финансирования в сферах здравоохранения, образования и инфраструктуры;
- 3) снижение предельных ставок налогов;
- 4) либерализация финансовых рынков для поддержания реальной ставки по кредитам на невысоком, но положительном уровне;
- 5) введение свободного обменного курса национальной валюты;
- 6) либерализация внешней торговли;
- 7) снижение ограничений для прямых иностранных инвестиций;
- 8) приватизация, т.е. перевод государственной собственности в частный сектор;
- 9) deregulирование системы управления национальной экономикой;
- 10) обеспечение защиты прав частной собственности.

► **«Вашингтонский консенсус»** — правила экономической политики государств, направленной на усиление роли рыночных отношений, поддержание режима свободной торговли и уменьшение значения государственного сектора.

Формально «Вашингтонский консенсус» не был обязательным решением: он представлял собой только набор условий для предоставления кредитов международными финансовыми институтами. Однако структура мировой экономики конца 1980-х годов не позволяла ни социалистическим странам, ни странам «третьего мира» выдвинуть действенную альтернативу «Вашингтонскому консенсусу».

Это важно

Утверждение «Вашингтонского консенсуса» означало изменение структуры национальных экономик. В их рамках сокращалась доля государственной собственности и государственных инвестиционных проектов. Это затрудняло строительство индустриальных комплексов и соответственно создание военных потенциалов, альтернативных потенциалам «Группы семи». Одновременно либерализация системы внешней торговли и привлечение инвестиций снижали способность государств контролировать национальную экономическую систему. В странах «третьего мира» возникали предпосылки для формирования социальной прослойки людей, ориентированных на транснациональные связи и определенные стандарты потребления.

«Вашингтонский консенсус» способствовал росту либерализации и взаимозависимости финансовых рынков. Это обусловило рост популярности понятия «глобализация», к концу 1990-х годов оно преобладало в американской политологической литературе. Постепенно в рамках дискуссий выделились три подхода к его определению.

1. Глобализация как *объективный рост взаимозависимости государств*, вызванный режимом свободной торговли и усилением взаимозависимости финансовых потоков. В рамках этого подхода началом глобализации принято считать распад социалистического содружества в конце 1980-х годов. Именно это событие позволило придать системе FOREX и правилам «Вашингтонского консенсуса» по-настоящему глобальный характер.

2. Глобализация как *развитие системы транснациональных связей в глобальном масштабе*. Сторонники этого подхода акцентируют внимание на появлении транснационального капитала, зачастую независимого от экономической политики отдельных государств. В рамках глобализации происходит взаимодействие не только государств, но и транснациональных субъектов международных отношений: транснациональных корпораций (ТНК), международных организаций, наднациональных объединений и даже криминально-террористических сетей. Такой подход датирует глобализацию началом 1970-х годов, т.е. временем становления Ямайской финансовой системы.

3. Глобализация как *американский проект утверждения в глобальном масштабе определенной идеологии*. Сторонники этого подхода также видят в глобализации последствие утверждения системы свободной торговли и перестройки международной финансовой системы на основе принципов «Вашингтонского консенсуса», однако фокусируют внимание на том, что эти процессы были инициированы США и их ближайшими союзниками. Отсюда следуют выводы о взаимосвязи глобализации с политикой Соединенных Штатов и ее обратимости в случае пересмотра принципов «Вашингтонского консенсуса».

Несмотря на различия, в основе этих подходов лежит общий постулат. Вплоть до последней трети XX в. глобализация была невозможна технически. Ситуация стала меняться в 1970-х годах с изобретением основы Интернета (*ARPANET*), спутниковой связи и авиации, способной совершать беспосадочные перелеты на межконтинентальную дальность. Только на этом техническом фундаменте стало возможным обеспечение коммуникаций в глобальном масштабе.

1.5. Первая война в Персидском заливе

Утверждение нового мирового порядка потребовало создания не только экономических и политических, но и силовых механизмов глобального регулирования. Полигоном для их отработки стала Первая война в Персидском заливе.

В 1988 г. завершилась длившаяся восемь лет Ирано-иракская война. После ее окончания Ирак оказался в двойственном положении. Его экономика серьезно пострадала от войны, не было финансовых средств для восстановления страны. Вместе с тем в ходе войны он пользовался поддержкой США и стран Западной Европы, и президент Ирака Саддам Хусейн ожидал по крайней мере понимания его политики. Багдад начал планировать захват Кувейта, а при благоприятных обстоятельствах — и Восточной провинции Саудовской Аравии, где сосредоточены ее основные нефтяные запасы.

30 мая 1990 г. на заседании Совета Лиги арабских государств (ЛАГ) С. Хусейн заявил, что «экономическая война стала невыносимой». 17 июня 1990 г. Багдад прямо обвинил Кувейт в том, что именно он является инициатором «экономической войны» и осуществляет «кражу иракской нефти», незаконно добывая ее на месторождении Румейла в районе иракско-кувейтской границы. В качестве компенсации С. Хусейн потребовал от кувейтского правительства выплаты 10 млрд долл. Пытаясь избежать конфликта, оно согласилось выделить Ираку в качестве займа 9 млрд долл. и обсудить с ним спорные вопросы. Однако решение о начале войны в Багдаде было уже принято. В ночь с 1 на 2 августа 1990 г. 150-тысячная иракская армия вторглась в Кувейт.

Кувейтские силы не способны были оказать серьезное сопротивление: они смогли лишь эвакуировать правительство и членов правящей династии. 8 августа 1990 г. С. Хусейн объявил об аннексии Кувейта, провозгласив его девятнадцатой провинцией Ирака, названной в честь С. Хусейна Ас Саддамия. Иракская пропаганда квалифицировала этот шаг как восстановление «исторической справедливости», попранной Великобританией в 1899 г.

Это интересно

Правительство С. Хусейна пыталось обосновать вторжение в Кувейт историческими фактами. До 1899 г. Кувейт, как и Ирак, был составной частью Османской империи, а в 1899 г. Великобритания его оккупировала и провозгласила независимым эмирятом. Этот шаг Лондона стал ответом на германский проект строительства Берлин-Багдадской железной дороги. В 1920 г. Кувейт был официально объявлен протекторатом Британской империи. После провозглашения независимости Ирака в 1932 г. англичане не позволили ему воссоединиться с Кувейтом.

После оккупации Кувейта военные действия развернулись на границе с Саудовской Аравией. Слабая армия королевства не могла самостоятельно остановить иракские войска. 7 августа 1990 г. Пентагон начал операцию «Щит пустыни» по переброске войск в Саудовскую Аравию. Американский корпус был поддержан эскадрой из 80 боевых кораблей, включая четыре авианосца. Иракская армия остановила наступление и очистила саудовскую территорию.

Реакция Совета Безопасности ООН была жесткой. 2 августа 1990 г. он принял резолюцию № 660, в которой осуждались агрессивные действия Ирака и содержалось требование немедленного и безоговорочного вывода его войск из Кувейта. Иракская сторона отказалась ее выполнить, и 6 августа 1990 г. была принята резолюция № 661 о введении против Ирака экономических санкций. Инициатором резолюций были США. Советская и китайская дипломатия поддержали Соединенные Штаты.

Это важно

23 января 1980 г. президент Джеймс Картер (1977–1980) в ежегодном послании Конгрессу сформулировал основы политики США на Ближнем Востоке (отсюда ее название — «доктрина Картера»). Согласно этой концепции Персидский залив является зоной жизненных интересов Соединенных Штатов. Критическое значение для Вашингтона имела безопасность трех нефтедобывающих стран: Саудовской Аравии, Кувейта и Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ). Для обеспечения их безопасности Белый дом оставлял за собой право применить любое оружие.

Позицию США поддержали их союзники по НАТО. С августа 1990 г. в Восточной провинции Саудовской Аравии размещались воинские контингенты Британии, Франции и ряда других стран. Они образовали межнациональные силы, общая численность которых к январю 1991 г. достигла 780 тыс. человек (540 тыс. американцев). Ираку не удалось заручиться поддержкой арабских стран. Организация исламских государств (ОИК) однозначно осудила иракскую агрессию. ЛАГ приняла компромиссный документ: только 12 ее членов из 21 осудили

действия Ирака. Египет и Сирия отправили вооруженные контингенты на помощь Саудовской Аравии. Дипломатическую поддержку Багдаду оказали только Иран и лидер Организации Освобождения Палестины (ООП) Ясира Арафата.

29 ноября 1990 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 678, санкционирующую использование военной силы для освобождения Кувейта. Ираку был предъявлен ультиматум — вывести свои войска из Кувейта к 15 января 1991 г. Роль посредника пыталась взять на себя советская дипломатия. В конце 1990 г. директор Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН Е. М. Примаков предлагал С. Хусейну вывод войск из Кувейта в обмен на снятие санкций. 9 января 1991 г. на Женевской встрече состоялась беседа госсекретаря США Джеймса Бейкера с министром иностранных дел Ирака Тариком Азизом. Однако С. Хусейн отверг ультиматум Совета Безопасности ООН.

17 января 1991 г. многонациональные силы начали военную операцию по освобождению Кувейта под названием «Буря в пустыне», которой руководил американский генерал Норман Шварцкопф. Она продолжалась 42 дня и завершилась разгромом иракских войск. Только убитыми Ирак потерял более 100 тыс. человек. В составе многонациональных сил погибли 223 человека (из них 146 американцев). Значительную роль в обеспечении победы сыграло широкое использование коалицией высокоточного оружия.

Правительство С. Хусейна попыталось провести эскалацию войны, превратив ее в очередную арабо-израильскую. Ирак нанес серию ракетных ударов по Израилю, которые привели к жертвам среди мирного населения. Но США удержали Израиль от вступления в войну, и его правительство не предприняло ответных действий, что позволило сохранить единство коалиции.

28 января 1991 г. силы коалиции освободили Кувейт, начав развивать наступление на Багдад. 2 марта 1991 г. в иракском городе Басра было подписано перемирие. По его условиям суверенитет Кувейта восстанавливался. Режим С. Хусейна в Ираке сохранился, но его возможности были ограничены. *Во-первых*, он должен был ликвидировать программы создания оружия массового поражения (ОМП) под контролем МАГАТЭ и Специальной комиссии ООН (ЮНСКОМ). *Во-вторых*, сохранялись в силе санкции против Ирака: для их отмены требовалось принятие специальной резолюции Совета Безопасности ООН. *В-третьих*, в воздушном пространстве страны создавались бесполетные зоны (*non-fly zone*) для ее авиации. BBC США и Британии уничтожали самолеты BBC Ирака, если они пересекали границы этих зон. *В-четвертых*, Ираку запрещалось применять силу для подавления выступлений курдов.

Перемирие в Басре стало моделью принудительного разоружения «опасного режима» (с точки зрения США). На подобный режим также накладывались ограничения в его внутренней политике.



Первая война в Персидском заливе означала, таким образом, появление нового типа войн, целью которых является наказание определенных режимов за нарушение норм мирового порядка.

1.6. Проблема реформы Организации Объединенных Наций

В процессе модернизации Ялтинско-Потсдамского порядка встал вопрос об изменении принципов работы его основного института — Организации Объединенных Наций. Устав ООН, выработанный на межсоюзнической конференции 1944 г. в Думбартон-Оксе, основывался на системе «запретительного», или «негативного», мандата. Задачей ООН должно было стать предотвращение новой войны между державами-победительницами, прежде всего СССР и США. К концу 1980-х годов под воздействием относительно успешного советско-американского диалога появились концепции перехода к «разрешительному», или «позитивному», мандату ООН. Под ним понимается расширение полномочий ООН на вмешательство во внутригосударственные конфликты и одновременно сокращение случаев применения права вето постоянными членами Совета Безопасности ООН.

► **Негативный мандат** — принцип деятельности ООН, направленной прежде всего на предотвращение войны между великими державами.

Позитивный мандат — принцип деятельности ООН, направленной в первую очередь на превентивное урегулирование вооруженных конфликтов и предотвращение массового нарушения прав человека.

К началу 1990-х годов широкой поддержкой пользовались проекты расширения состава постоянных членов Совета Безопасности ООН. В качестве наиболее вероятных кандидатов назывались Германия, Япония, Индия, Бразилия, ЮАР. Однако постоянные члены Совета Безопасности ООН негласно блокировали эту инициативу. *Во-первых*, легитимность ООН обусловлена итогами Второй мировой войны: постоянные члены Совета Безопасности ООН — пять держав-победительниц, и соответственно расширение их количества поставит эту легитимность под сомнение. *Во-вторых*, в отношении Германии и Японии по-прежнему действуют ограничения их суверенитета, установленные после Второй мировой войны. *В-третьих*, после подписания Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в мировой политике сложилась негласная норма, согласно которой пять постоянных членов

Совета Безопасности ООН являются одновременно пятью легальными ядерными державами. Увеличение их числа поставило бы вопрос о возможности расширения числа легальных участников—членов «ядерного клуба».

В середине 2000-х годов великие державы попытались оживить дискуссию о реформе Совета Безопасности ООН. 25 марта 2003 г. министр иностранных дел РФ И. С. Иванов заявил, что, «как любой живой организм, ООН и ее Совет Безопасности нуждаются в реформировании в соответствии с теми изменениями, которые в ходе второй половины прошлого века произошли в мире, с тем чтобы отразить реальную расстановку сил в мире и повысить эффективность Совета Безопасности и ООН в целом». Это заявление стало толчком к началу консультаций по поводу данной проблемы. В августе 2004 г. канцлер Германии Г. Шредер заявил, что его страна имеет право претендовать на место постоянного члена Совета Безопасности ООН. 11 апреля 2005 г. КНР объявила, что поддержит получение Индией статуса постоянного члена, но без права вето.

21 марта 2005 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан призвал ООН достичнуть согласия о расширении Совета до 24 членов. Летом 2005 г. участники группы «Единство ради согласия» (Аргентина, Италия, Канада, Колумбия и Пакистан) предложили Генеральной Ассамблее увеличить число непостоянных членов Совета Безопасности ООН до 20, однако эти проекты не были реализованы ввиду отсутствия поддержки его постоянных членов.

Неудачными оказались и попытки расширить мандат ООН. В 1992 г. на пост Генерального секретаря ООН был избран египетский дипломат Бутрос Бутрос-Гали. При вступлении в должность он представил доклад «Повестка дня для мира». В нем он обосновывал понятие «гуманитарная катастрофа» — массовое нарушение прав человека, вызванное непредумышленными (природные и техногенные катастрофы) или предумышленными (войны, конфликты, теракты и т.д.) обстоятельствами. Новый Генеральный секретарь предложил концепцию допустимости гуманитарного вмешательства ООН с целью ликвидации гуманитарных катастроф. Целью такого вмешательства должно было стать построение мира (*peace building*) — достижение согласия всех втянутых в конфликт сторон. На официальном уровне концепция Б. Бутроса-Гали принята не была, хотя под влиянием региональных конфликтов гуманитарная составляющая стала одним из направлений деятельности ООН.

* * *

Модернизация Ялтинско-Потсдамского миропорядка потребовала от США и их ближайших союзников выдвижения нового идеино-поли-

тического проекта. Таким проектом стала концепция глобализации, основанная на заявленных в 1989 г. нормах «Вашингтонского консенсуса». Для его утверждения страны «Группы семи» создали серию политических и силовых механизмов, позволяющих дополнять и при необходимости обходить деятельность ООН.

Контрольные вопросы

1. Какие подходы существуют к определению современного мирового порядка?
2. Выделите основные характеристики современного мирового порядка. Можно ли считать его однополярным или многополярным?
3. Как сложились финансовые институты современного мирового порядка?
4. Выделите этапы становления «Группы семи». В чем заключались причины ее эффективности?
5. Дайте определение понятиям «Вашингтонский консенсус» и «глобализация».
6. Какую роль сыграла Первая война в Персидском заливе в процессе становления современного мирового порядка?

Рекомендуемая литература

Баталов Э. Я. Мировое развитие и мировой порядок. Анализ современных американских концепций. М.: РОССПЭН, 2005.

Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим / Пер. с англ. М.: Международные отношения, 2004.

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

Михеев В. Глобализация в понимании зарубежных ученых // Проблемы Дальнего Востока. 2000. № 1–2.

Согрин В. В. Исторический опыт США. М.: Наука, 2010.

Bacevich A. J. Washington Rules. America's Path to Permanent War. America's Path to Permanent War. N.Y., 2010.

Bull H. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1995.

Giddens A. The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press, 1991.

Globalization: Critical Reflections / J. H. Mittelman (Ed.). Boulder; London: Lynne Rienner, 1997.

Reinalda B. and Bertjan V. Autonomous Policy Making by International Organizations. London: Routledge, 1998.

МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕМОНТАЖА СССР

Трансформация Ялтинско-Потсдамского порядка была непосредственно связана с распуском Советского Союза. В публицистике это событие часто называют распадом СССР, что терминологически некорректно. Распад предполагает стихийный процесс, который чаще всего приводит к неконтролируемым последствиям. Роспуск СССР, напротив, носил контролируемый характер и происходил по инициативе высшей партийно-государственной номенклатуры. Такой процесс уместнее называть демонтажом СССР как целенаправленной реализацией определенного проекта.

2.1. Дискуссии о кризисе СССР и политика «перестройки»

В политической науке проблема демонтажа СССР изучена мало. Нет целостного монографического исследования, посвященного анализу событий 1980-х годов. Не существует и единой оценки причин кризиса советской политической системы. Условно можно выделить три подхода.

1. Кризис советской системы как результат неудачных реформ М. С. Горбачева (1985–1991). Во второй половине 1980-х годов в советском руководстве не было идейных консерваторов, происходил конфликт между группами реформаторов по поводу того, как, до какой степени и в каком порядке следует реформировать советскую систему. В ходе этого конфликта ситуация в СССР вышла из-под контроля, что привело к обвалу советской политической системы в 1989–1991 гг.

Представители данного подхода сравнивают пути развития СССР и КНР. В советском варианте сначала предполагалось провести реформу политической системы — частично ее демократизировать — и только затем приступить к решению экономических задач. В китайском варианте на первое место была поставлена экономическая реформа: внедрение рыночных отношений и включение страны в мировую экономическую систему. Сторонники данного подхода считают, что Со-

ветский Союз во второй половине 1980-х годов упустил возможность пойти по социал-реформистскому пути, не принимая во внимание, что экономические реформы в рамках социалистической системы осуществлялись в государствах, «небезупречных», по мнению Москвы, с точки зрения верности идеологии.

2. Давление со стороны стран Запада. Речь идет прежде всего о политике администрации Р. Рейгана (1981–1988), резко увеличившей расходы на гонку вооружений. Мировые цены на нефть марки «Brent» упали с 26 долл. за баррель (зима 1985 г.) до 10 долл. (зима 1986 г.). (Правда, к зиме 1987 г. они выросли до 15 долл.) Доходы СССР снизились, что повлекло за собой ухудшение качества жизни граждан и сокращение расходов на гонку вооружений.

Это интересно

Сторонники «конспирологических» теорий вслед за сотрудником ЦРУ Питером Швейцером настаивают на заключении в 1985 г. тайного соглашения администрации Р. Рейгана с королем Саудовской Аравии Фахдом об увеличении добычи нефти с целью обрушения мировых цен на нее. Их оппоненты ссылаются на точку зрения Брента Скоукрофта, помощника президента Дж. Буша по национальной безопасности, считавшего, что высокие цены на нефть в первой половине 1980-х годов были обусловлены Ирано-иракской войной и рисками ее транспортировки через Ормузский пролив. Нормализация поставок нефти через Ормузский пролив привела к падению спекулятивных цен и их возвращению к уровню конца 1970-х годов.

Сторонники данного подхода делают упор на негативный эффект нефтяной зависимости советской экономики. Доходы от экспорта нефти, полученные в 1970-х годах, были израсходованы на поддержание военно-стратегического паритета с США. Из-за истощения легкодоступных месторождений экспорт советской нефти сократился, а освоение новых (в регионах Крайнего Севера и Сибири) требовало дополнительных инвестиций. При этом, правда, не дано объяснений, почему советское руководство не прибегло к мобилизационным механизмам. Кроме того, цены на нефть в 1987 г. вернулись к уровню конца 1970-х годов, когда СССР вполне мог позволить себе проведение относительно жесткого внешнеполитического курса.

3. Расслабление СССР как результат естественной эволюции советской системы. По мнению представителей этой точки зрения, предпосылки данного события вызревали с середины 1940-х годов. Для советской политической системы было характерно изначальное сосуществование партийной и государственной номенклатур, отношения между которыми не регулировались на нормативно-правовой основе. Со временем Октябрьской революции 1917 г. приоритетная задача ВКП(б) поступировалась как подготовка мировой революции; задача органов государ-

ственной власти — как управление «первым в мире социалистическим государством». Ситуация изменилась после официального отказа советского руководства от лозунга мировой революции в 1943 г. С того времени в среде государственной номенклатуры росли настроения в пользу ограничения полномочий ВКП(б) / КПСС.

Это важно

Тенденции к усилению роли государственной ветви власти стали заметны в середине 1940-х годов. После окончания Великой Отечественной войны И. В. Сталин не оставил пост председателя Совета народных комиссаров (СНК), занятый им 6 мая 1941 г. (В 1947 г. СНК переименовали в Совет министров СССР.) До самой смерти в руководстве страной он опирался не на партийную, а на правительственный вертикаль власти. В 1947 г. отменили запланированное проведение XIX съезда ВКП(б), который должен был принять третью программу партии. Съезд состоялся в конце 1952 г., а новую программу приняли только в 1961 г.

Проблема сокращения полномочий КПСС стала актуальной в период пребывания у власти Л. И. Брежнева (1964–1982). К середине 1960-х годов из политической жизни СССР ушло поколение, участвовавшее в Октябрьской революции и Гражданской войне. Для нового «военного» поколения советских лидеров коммунистические идеалы во многом носили символический характер. Между тем Конституция СССР 1977 г. расширяла полномочия партийных органов: ее 6-я статья зафиксировала за КПСС роль «руководящей и направляющей силы советского общества». Это означало смещение властных полномочий в пользу партийного аппарата и замыкание механизма управления страной на Политбюро ЦК КПСС.

Ситуация усугублялась неудачными попытками провести экономические реформы. Система управления советской экономикой сложилась в 1940-х годах и была эффективной для выпуска ограниченной номенклатуры товаров. В 1965 г. Совет министров СССР во главе с А. Н. Косыггиным попытался децентрализовать систему экономического планирования, передав часть хозяйственных функций предприятиям. Но после ввода советских войск в Чехословакию в 1968 г. «косыгинская реформа» была фактически свернута. Это усиливало недовольство части государственной элиты.

Это интересно

Теория борьбы советских элит близка американской концепции революции менеджеров. Этот термин в 1941 г. ввел в оборот американский социолог Джеймс Бернхэм. Он указал на два сдвига, произошедших в экономиках стран Запада после Первой мировой войны. *Во-первых*, собственники, передав функции управления наемным менеджерам, потеряли контроль над бизнесом. *Во-вторых*, изменился характер экономической

системы. Если целью предпринимателей XIX в. (буржуа) было извлечение максимальной прибыли, то менеджера — эффективность предприятия и поддержание социального мира. Подобная ситуация сложилась в СССР в 1960-х годах: новое поколение хозяйственников-управленцев поставило вопрос об изменении баланса властных полномочий с партийной элитой.

Укреплению реформаторского крыла в советской номенклатуре способствовали два обстоятельства. Достижение ракетно-ядерного паритета с США сформировало у советской элиты беспрецедентную уверенность во внешней безопасности. К тому же шло постепенное смягчение репрессивности советской системы. Правительство Л. И. Брежнева становилось непримиримым к несогласным, только если оно решало, что их деятельность смыкается с «антисоветскими силами» вне Советского Союза. Если же речь шла об оппозиции «в рамках системы», то ее можно было терпеть, не давая, конечно, возможности укрепляться. Итогом стало появление в советской политической науке массы осторожных, но вполне ревизионистских книг и статей, изданных Институтом мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО), Институтом США и Канады, Институтом общественных наук при ЦК КПСС.

Попытки реформирования советской системы начались в период пребывания у власти Ю. В. Андропова (1982–1984). В марте 1983 г. новый генсек ЦК КПСС опубликовал в журнале «Коммунист» статью «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР», где содержались два новых положения: указание на серьезные недостатки в экономической системе СССР и призыв к новому осмыслению советского общества («Все более мы ощущаем, например, потребность в серьезных исследованиях в области политической экономии социализма»). На пленуме ЦК КПСС 15 июня 1983 г. Ю. В. Андропов, избранный на нем председателем Президиума Верховного Совета СССР, говорил о том, что нужно изучить страну и общество. Фактически это означало санкцию генерального секретаря ЦК КПСС на пересмотр советской политической системы.

На пленуме ЦК КПСС 22 ноября 1982 г. Ю. В. Андропов заявил о необходимости «ускорить темпы развития экономики, увеличить абсолютные размеры прироста национального дохода». Для достижения этой цели предполагалось усилить административные методы принуждения, что нашло свое воплощение в виде кампании по «наведению дисциплины». Продолжались начавшиеся еще в 1979 г. попытки вернуться к проектам «косыгинской реформы». 18 августа 1983 г. ЦК КПСС и Совет министров издали постановление «О мерах по ускорению научно-технического прогресса в народном хозяйстве», в котором предписывалось с 1985 г. начать массированную модернизацию производства, т.е. «стратегию ускорения».

После смерти Ю. В. Андропова 9 февраля 1984 г. ситуация в СССР оставалась неопределенной. Пребывание у власти тяжелобольного К. У. Черненко (1984–1985) воспринималось советским руководством как временный период. После его смерти 10 марта 1985 г. новым генеральным секретарем ЦК КПСС был избран М. С. Горбачев. Детали его избрания до настоящего времени остаются неизвестными. Судя по открытым публикациям, голосование Политбюро 11 марта 1985 г. отразило существование в советском руководстве оппозиции в лице первых секретарей ЦК коммунистических партий Украинской (В. В. Щербицкий), Казахской (Д. А. Кунаев) и Азербайджанской (Г. А. Алиев) ССР. Дальнейшие отношения М. С. Горбачева с ними носили конфликтный характер.

Это важно

Политика нового советского руководства получила название «перестройка». В исторической науке нет ее точной периодизации. На пленуме ЦК КПСС 20–23 апреля 1985 г. (апрельский пленум) был провозглашен курс на всестороннее обновление советского общества. О необходимости «перестроить» советское общество М. С. Горбачев заявил в ходе визита в Ленинград 15 мая 1985 г. Но официально этот термин вошел в оборот после январского пленума ЦК КПСС 1987 г. В политике «перестройки» можно выделить три этапа.

На *первом этапе* (середина 1985–1986) предпринимались попытки проведения экономической реформы. Еще на апрельском пленуме ЦК КПСС 1985 г. М. С. Горбачев заявил о необходимости перехода к принципиально новым технологическим системам, что означало возвращение к постановлению ЦК КПСС и Совета министров СССР от 18 августа 1983 г. Реализовывать эту задачу стал Н. И. Рыжков, избранный 27 сентября 1985 г. председателем Совета министров СССР. На XXVII съезде КПСС в феврале 1986 г. приоритетом было названо ускоренное развитие машиностроения. Но капиталовложения в тяжелую промышленность привели к сокращению закупок продовольствия и товаров народного потребления. Ситуация усугублялась рядом техногенных катастроф, крупнейшей из которых была авария на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г.

К концу 1986 г. был обновлен состав высших партийных органов — прежде всего за счет ухода в отставку большей части членов брежневского политбюро. Во Владивостокской речи 30 августа 1986 г. М. С. Горбачев призвал к обновлению части партийной номенклатуры. Популярность стал приобретать провозглашенный на апрельском пленуме ЦК КПСС 1985 г. лозунг «Больше социализма!». Косвенно данный лозунг, как и выступление Ю. В. Андропова 15 июня 1983 г., стал серьезным ударом по идеологическим основам Советского Союза. (По логике: «Как получилось, что через 70 лет после Октябрьской революции в стране до сих пор мало социализма?»)

На втором этапе (1987 — середина 1988) советское руководство распалось на конфликтующие друг с другом реформаторские группы. Катализатором этого процесса стал пленум ЦК КПСС 27–28 января 1987 г., в ходе которого критике подверглась стратегия ускорения. В политике было решено перейти к стратегии «перестройки», направленной на построение «демократического социализма». В рамках новой политики с 1 августа 1987 г. вводилась безлимитная подписка на газеты и журналы. Последствием этого решения стало «информационный взрыв» 1987 г.: публикации запрещавшихся ранее художественных произведений, критических материалов по советской истории (прежде всего сталинского периода) и появление «полуофициальных» критических передач на телевидении.

Это важно

В конце 1987 г. вышла книга М. С. Горбачева «Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира». В ней под лозунгом «нового политического мышления» пересматривались базовые постулаты внешней политики СССР, декларировался отказ от формулы К. фон Клаузевица о соотношении войны и политики, делался акцент на «неделимости безопасности», за каждым народом признавались право свободного «выбора собственного пути социального развития» и «отказ от вмешательства во внутренние дела других государств». М. С. Горбачев заявил: «Народ может выбрать и капитализм, и социализм. Это его суверенное право. Народы не могут и не должны подстраиваться ни под США, ни под СССР». Такие заявления означали, что СССР отказывается от опеки над «братьями странами» Восточной Европы.

Особенностью данного периода стал отказ советского руководства от экономической реформы. Еще 19 ноября 1986 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об индивидуальной трудовой деятельности», разрешавший организацию кооперативных предприятий, что привело к негативным последствиям. С зимы 1986/87 г. нарастал товарный дефицит вследствие просчетов стратегии ускорения. Расширилась криминализация экономики из-за ведшейся с 1986 г. антиалкогольной кампании и увеличивающегося производства опиумного мака в Средней Азии. С 1989 г. под влиянием конверсии оборонной промышленности в СССР началось падение объема производства.

Конфликт между группами реформаторов вступил в открытую фазу на XIX партийной конференции 28 июня — 1 июля 1988 г. Важнейшим ее решением стала легализация фракционной борьбы внутри КПСС (запрещенная X съездом ВКП (б) 1921 г.). Внутри КПСС возникло несколько «платформ»:

- «консерваторы» во главе с секретарем ЦК по идеологии Е. К. Лигачевым и председателем Совета министров Н. И. Рыжковым, выступавшие за возвращение к реализации стратегии ускорения

-
- середины 1980-х годов (но не к стилю руководства брежневского периода);
- «центристы» во главе с М. С. Горбачевым, предлагавшие построение «обновленного социализма» (по образцу концепции руководителей «пражской весны» 1968 г.);
 - «реформаторы» во главе с новым секретарем ЦК по идеологии А. И. Яковлевым, декларировавшие сближение КПСС с социал-демократическими партиями Западной Европы;
 - «радикалы» во главе с бывшим первым секретарем Московского обкома КПСС Б. Н. Ельциным, выступавшие с требованиями отказаться от социалистической модели развития и провести приватизацию — перевод государственной собственности в частную.

Третий этап (середина 1988 — середина 1990) был связан с отстранением КПСС от власти. Принятое XIX партийной конференцией решение провести Съезд народных депутатов, избранных на частично альтернативной основе, означало поиск новых форм легитимности власти. Этот курс подтвердил принятый 1 декабря 1988 г. Закон «О выборах народных депутатов СССР». В исключительную компетенцию съезда теперь входили принятие Конституции СССР и внесение в нее изменений, определение основных направлений внутренней и внешней политики СССР, избрание Верховного Совета и его председателя, утверждение председателя Совета министров СССР.

В 1989 г. I и II Съезды народных депутатов прошли под знаком критики КПСС. III съезд (12–15 марта 1990 г.) отменил 6-ю статью Конституции СССР 1977 г., что уравнивало КПСС с другими партиями. Съезд также провел выборы президента СССР на альтернативной основе, по итогам которых победил М. С. Горбачев.



Политика перестройки завершилась отстранением КПСС от власти и переходом ведущей роли к государственным органам власти.

2.2. Попытки реформировать Союзный договор

Отстранение КПСС от власти происходило на фоне обострения отношений союзного центра с республиками. Формально с момента создания СССР у союзных республик были широкие права, вплоть до проведения собственной внешней политики (Белорусская и Украинская ССР даже входили в ООН отдельно от Советского Союза). Фактически ключевую роль играли союзные органы власти, в то время как республиканские выполняли скорее протокольные функции. В Союзном договоре 1922 г. было прописано право республик на выход из состава СССР, однако не фиксировались ни условия, ни порядок процедуры выхода.

Ситуация стала меняться в середине 1970-х годов. В это время ряд союзных республик (прежде всего Украинская и Узбекская ССР, Прибалтийские республики) стали неформально расширять свои полномочия. В 1976 г. Комитет государственной безопасности (КГБ) был преобразован в орган союзно-республиканского значения. В 1978 г. были приняты конституции союзных республик, расширявшие полномочия республиканских партийных органов за счет дублирования 6-й статьи Конституции СССР.

После прихода к власти М. С. Горбачева в 1985 г. отношения союзного центра с республиками стали носить более конфликтный характер. Их руководители, судя по открытым публикациям, опасались, *во-первых*, возобновления жесткой антикоррупционной политики Ю. В. Андропова (распространение теневой экономики делало республиканские элиты предельно уязвимыми в этом смысле). *Во-вторых*, отстранения КПСС от власти, что поставило бы вопрос об их собственной легитимности. *В-третьих*, возможного столкновения с новым генеральным секретарем ЦК КПСС из-за событий марта 1985 г.

Поводом к конфликту стали события в Казахской ССР. Первый секретарь ЦК Компартии Казахстана Д. А. Кунаев был противником М. С. Горбачева во время выборов генерального секретаря ЦК КПСС. С середины 1985 г. в Казахстане развернулось движение немцев, выселенных из Поволжья в годы Второй мировой войны. Немецкое население требовало реабилитации и права на создание в Казахстане Немецкой АССР. Ответом стал подъем национализма среди молодежи Казахстана. 11 декабря 1986 г. Д. А. Кунаев был смешен со своего поста, а вместо него назначен первый секретарь Ульяновского обкома КПСС И. В. Колбин. Это назначение спровоцировало 16–18 декабря 1986 г. выступления в столице республики Алма-Ате националистического движения «Желтозган», и в город была введена группировка вооруженных сил. Урегулирование конфликта усилило позиции председателя Совета министров Казахской ССР Нурсултана Назарбаева.

События в Алма-Ате вызвали тревогу у лидеров других союзных республик, опасавшихся, что М. С. Горбачев и у них реализует казахстанский сценарий. Опасения оказались не напрасными. «Десталинизация» 1987–1988 гг. привела к межнациональным столкновениям в Молдавии, Грузии и Нагорном Карабахе (см. гл. 3). В республиках Прибалтики критика пакта Молотова–Риббентропа стала поводом для создания «народных фронтов» — массовых движений, выступавших за выход из состава СССР. Поддержку этим движениям оказывал значительный сегмент республиканских элит. В 1988–1989 гг. Верховные Советы Эстонской, Грузинской, Армянской и Азербайджанской ССР приняли декларации о суверенитете.

-
- **Декларация о суверенитете** — документ о провозглашении союзной республикой собственной государственности в составе Союза ССР и о верховенстве республиканских законов над союзными. Условия деклараций означали переподчинение республиканским властям местных органов власти, расквартированных на территории республики частей вооруженных сил и экономических объектов, кроме предприятий союзного значения.

В 1990 г. принятие деклараций о суверенитете носило массовый характер, из-за чего получило название *парада суверенитетов*. 29 мая 1990 г. председателем Верховного Совета РСФСР был избран Б. Н. Ельцин, что привело к противостоянию союзного центра и российского руководства. 12 июня 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял «Декларацию о государственном суверенитете РСФСР». Примеру России последовали Верховные Советы Украинской, Молдавской, Белорусской и Узбекской ССР. Союзный центр не признал законность этих деклараций, хотя и не попытался аннулировать их.

12 июня 1990 г. представители всех союзных республик, кроме Прибалтийских, приняли решение о подписании нового союзного договора взамен Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. Решение предусматривало преобразование СССР в «Союз Суверенных Государств (ССГ)», который бы сочетал в себе элементы федерации, конфедерации и сообщества. 24 октября 1990 г. М. С. Горбачев встретился с лидерами 11 республик и представил им на обсуждение проект нового союзного договора. 24 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принял постановление «Об общей концепции нового Союзного договора». Оно настраивало на превращение существовавшего союза в «добровольный равноправный союз суверенных республик — демократическое федеративное государство». Съезд также постановил провести референдум о судьбе Советского Союза.

Президент М. С. Горбачев попытался провести силовую демонстрацию. 11 марта 1990 г. Верховный Совет Литовской ССР провозгласил независимость Литвы от Советского Союза, хотя официально республика не начинала процедуры выхода из состава СССР. 11 января 1991 г. в Литву были направлены силы ОМОНа с целью захватить ключевые точки ее столицы Вильнюса. Силы ОМОНа 13 января 1991 г. взяли штурмом Вильнюсский телекомплекс. Произошли уличные столкновения, приведшие к человеческим жертвам. Президент М. С. Горбачев заявил, что силовые структуры превысили предоставленные им полномочия. Части ОМОНа были выведены из Вильнюса. Литва де-факто перестала подчиняться указаниям из Москвы, хотя формально не заявила о выходе из состава СССР.

Это интересно

Бывший председатель Верховного Совета СССР А. И. Лукьянов впоследствии утверждал, что именно события в Вильнюсе предопределили будущее поражение ГКЧП. В январе 1991 г. силовые структуры получили устный приказ М. С. Горбачева, от которого тот впоследствии отказался. 20 августа 1991 г. министр обороны Д. Т. Язов потребовал от ГКЧП письменного приказа на подавление протестных демонстраций. Члены ГКЧП отказались предоставить его, что предопределило пассивную роль силовых структур.

Неудачная силовая демонстрация ослабила позиции союзного центра. 17 марта 1991 г. состоялся референдум о судьбе Советского Союза. Большинство избирателей (76,4%) выступили за сохранение Союза ССР, против проголосовали 21,7%. Однако в референдуме не участвовали Литовская, Латвийская, Эстонская, Молдавская, Грузинская и Армянская ССР. Такой формат референдума означал, что «обновленный Советский Союз» будет иметь иные границы по сравнению с СССР на 1 января 1989 г.

23 апреля 1991 г. в Ново-Огареве (резиденция президента СССР под Москвой) состоялась встреча М. С. Горбачева с руководителями девяти республик, которые провели референдум. На встрече было принято Совместное заявление о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса. В нем говорилось о необходимости подписать новый союзный договор взамен договора 1922 г., а затем принять меры для восстановления конституционного порядка в стране. С этого времени началась подготовка проекта нового союзного договора в формате «9+1» (девять республик и один союзный центр). 23 июля 1991 г. стороны заявили о завершении этой работы. 15 августа 1991 г. проект договора был опубликован, его подписание должно было состояться 20 августа 1991 г.

Однако за день до этого, 19 августа 1991 г. группа членов Политбюро ЦК КПСС заявила о введении в стране чрезвычайного положения и о том, что «по состоянию здоровья» президент М. С. Горбачев не может исполнять свои обязанности. (Президент СССР с 4 августа 1991 г. находился в отпуске в своей загородной резиденции в Форосе.) В Москву были введены части Кантемировской дивизии. Функции высшей государственной власти перешли к Государственному комитету по чрезвычайному положению (ГКЧП) во главе с вице-президентом СССР Г. И. Янаевым. За этим последовало заявление председателя Верховного Совета СССР А. И. Лукьянова о невозможности подписания союзного договора в том варианте, в котором он был согласован 23 июля 1991 г.

Против действий ГКЧП выступили руководители большинства союзных республик. Президент Б. Н. Ельцин издал указ об объявлении ГКЧП вне закона на территории Российской Федерации. Здание Верховного Со-

вета РСФСР («Белый дом»), где находился президент Б. Н. Ельцин, стало центром сопротивления ГКЧП. В ночь с 20 на 21 августа 1991 г. произошли столкновения демонстрантов с частями Кантемировской дивизии, что привело к гибели трех человек. 21 августа 1991 г. руководство комитета отправилось в Форос к М. С. Горбачеву. Встреча прошла неудачно, и члены ГКЧП были арестованы, а в Москву доставлен освобожденный из-под ареста в Форосе президент СССР М. С. Горбачев.

Это интересно

В историографии существует три точки зрения относительно действий ГКЧП. Президент М. С. Горбачев настаивал на факте государственного переворота и своей принудительной изоляции. Большинство членов ГКЧП, напротив, утверждали, что у них была договоренность с президентом СССР о введении чрезвычайного положения. Существует также точка зрения, что проект ГКЧП разрабатывался в рамках созданной в ноябре 1989 г. Ассоциации госпредприятий и объединений промышленности, строительства, транспорта и связи СССР во главе с А. И. Тизяковым, директором крупного оборонного предприятия в Свердловске. Документального подтверждения ни одна из этих точек зрения не получила.

Последствия действий ГКЧП изменили баланс политических сил. 22 августа 1991 г. президент РСФСР Б. Н. Ельцин издал указ «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», предусматривавший передачу РСФСР предприятий и организаций союзного значения. 24 августа 1991 г. М. С. Горбачев сложил с себя полномочия генерального секретаря ЦК КПСС и предложил ЦК самораспуститься. Президент Б. Н. Ельцин издал указ о запрещении деятельности КПСС на территории РСФСР. 28 августа 1991 г. руководство РСФСР объявило об установлении контроля над Госбанком СССР и Внешэкономбанком СССР. Примеру РСФСР следовали другие республики.

Осенью 1991 г. М. С. Горбачев попытался возродить «Ново-Огаревский процесс» на конфедеративной основе. 14 ноября 1991 г. Государственный совет СССР рассмотрел проект Договора о Союзе Суверенных Государств (ССГ). 25 ноября 1991 г. лидеры России, Белоруссии и Украины одобрили его с оговорками. После заседания М. С. Горбачев назвал будущий союз «конфедеративным демократическим государством». 27 ноября 1991 г. проект союзного договора был опубликован.

Но 1 декабря 1991 г. на Украине прошел референдум, 90,32% участников высказались за независимость республики. 2 декабря 1991 г. президент России заявил о признании независимости Украины. Официально президент Украины Л. Кравчук не отказывался от прежнего союзного договора, но не подписывал новый. 8 декабря 1991 г. в Вискулях (районе Беловежской Пущи, близ Бреста) состоялась встреча лидеров России, Украины и Белоруссии (Б. Н. Ельцина, Л. М. Кравчука и С. С. Шушкевича), на которой они подписали Соглашение о создании Содру-

жества Независимых Государств (СНГ). В нем говорилось: «Союз ССР как субъект международного права и geopolитическая реальность прекращает свое существование». 9 и 10 декабря 1991 г. верховные советы Украины и Белоруссии денонсировали Договор об образовании СССР 1922 г., 12 декабря 1991 г. то же сделал и Верховный Совет РСФСР.

25 декабря 1991 г. президент СССР М. С. Горбачев выступил по советскому телевидению с прощальным заявлением о прекращении деятельности на своем посту. На следующий день 26 декабря 1991 г. прекратили работу органы государственной власти СССР.

2.3. Проблема правопреемства СССР

Распад СССР вызвал необходимость признания его бывших республик в качестве независимых государств в границах соответствующих союзных республик на 1 января 1989 или 1 января 1990 г. — в зависимости от даты принятия Декларации о суверенитете. Однако в условиях начинаявшихся национально-территориальных конфликтов такое признание не было гарантированным. Для его достижения почти все республики начали проводить политику сближения с Соединенными Штатами.

12 января 1991 г. президент России Б. Н. Ельцин подписал договор с Эстонией об основах межгосударственных отношений, в котором РСФСР и Эстония (не будучи субъектами международного права) признали друг друга суверенными государствами и отказались от взаимных претензий. 29 июля 1991 г. руководство РСФСР официально признало независимость Литвы. 24 августа 1991 г. Россия признала независимость Эстонии и Латвии. Возник прецедент признания союзными республиками независимости друг друга без учета мнения союзного центра.

Сложнее обстояло дело с международным признанием республик Прибалтики. Только после «августовского путча» 2 сентября 1991 г. независимость Эстонии, Латвии и Литвы признали Соединенные Штаты. Администрация Дж. Буша-ст. подчеркивала, что Прибалтика является особым случаем: США не признавали ее частью СССР с 1940 г. Примеру Вашингтона последовали Скандинавские страны. Латвия, Литва и Эстония объявили себя продолжателями соответствующих государств, существовавших в 1918–1940 гг. При этом Прибалтийские республики не вернулись к границам на 1 января 1940 г., а оставили в силах границы союзных республик на 1 января 1989 г.

Похожий сценарий выхода из состава СССР попыталось осуществить руководство Грузии. 15 ноября 1990 г. Верховный Совет республики принял постановление о переименовании Грузинской ССР в Республику Грузия. 31 марта 1991 г. в Грузинской ССР состоялся референдум о восстановлении государственной независимости, на котором, по официальным данным, за независимость проголосовали 98,93% участников референдума. 9 апреля 1991 г. Верховный Совет

Грузии принял Акт о восстановлении ее государственной независимости. Грузия объявила себя продолжателем Республики Грузия 1918–1921 гг., однако из-за конфликтов с Абхазией и Южной Осетией независимость республики до распада СССР признана не была.

Остальные республики настаивали на сохранении преемственности в отношении Советского Союза. На заседании Госсовета 25 ноября 1991 г. стороны договорились решать вопрос на основе двух международно-правовых документов:

- 1) Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г. (далее — Венская конвенция 1978 г.);
- 2) Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов от 8 апреля 1983 г. (далее — Венская конвенция 1983 г.).

4 декабря 1991 г. руководители республик СССР подписали Договор в отношении внешнего государственного долга и архивов Союза ССР. Советский долг (около 93 млрд руб.) делился на доли, соответствующие доле экономики республик в экономике СССР. Особое значение имела 2-я статья договора, что «Сторонами настоящего Договора являются государства — правопреемники СССР». Движимая и недвижимая собственность бывшего Союза ССР за пределами его территории, инвестиции, находящиеся за рубежом, распределялись в соответствии со шкалой фиксированных долей. В августе 1993 г. Россия как правопреемник СССР взяла на себя обязательства по погашению советского долга. 9 декабря 1994 г. Украина передала России свои обязательства во внешнем государственном долге Союза ССР.

24 декабря 1991 г. Президент РФ информировал Генерального секретаря ООН о том, что членство СССР в ООН, в том числе в Совете Безопасности, во всех других органах и организациях системы ООН, «продолжается» при поддержке стран СНГ Российской Федерацией. В послании также указывалось, что Россия в полной мере сохраняет ответственность за все права и обязательства СССР в соответствии с Уставом ООН, включая финансовые обязательства. В послании выражалась просьба вместо названия «Союз Советских Социалистических Республик» использовать наименование «Российская Федерация» и рассматривать послание как «свидетельство полномочий представлять Россию в органах ООН всем лицам, имевшим в то время полномочия представителей СССР в ООН». Генеральный секретарь ООН разослал обращение Президента России всем членам ООН и исходил из того, что это обращение носит уведомительный характер, констатирует реальность и не требует формального одобрения со стороны ООН. МИД России заявил, что просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве стороны всех действующих международных договоров вместо бывшего СССР.

Особую позицию заняли Соединенные Штаты. 30 декабря 1991 г. Госдепартамент заявил о признании Российской Федерации в качестве единственного правопреемника СССР. Позиция США была, таким образом, более жесткой по сравнению с позицией ООН. Администрация Дж. Буша опасалась, что некоторые союзные республики, ссылаясь на статус правопреемника Советского Союза, провозгласят себя ядерными державами.

15 марта 1996 г. Госдума РФ второго созыва, в котором преобладали левые политические силы, объявила Беловежские соглашения недействительными в части прекращения существования СССР. Реальных политических последствий данное решение не имело. Вместе с тем оно породило тревогу в ряде республик бывшего Советского Союза относительно опасности пересмотра границ 1991 г.

2.4. Разрешение проблемы «ядерного наследства» СССР

Распад СССР обострил проблему нераспространения ядерного оружия (ЯО). Советский ядерный арсенал оказался разделенным между четырьмя государствами — Российской Федерацией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном. Возникла парадоксальная ситуация, когда распространение ЯО стало возможным без формального нарушения условий ДНЯО, поскольку этот документ не учитывал возможность распада ядерной державы.

25 декабря 1991 г. президент СССР М. С. Горбачев передал управление стратегическим ЯО президенту России Б. Н. Ельцину. Лидеры России, Белоруссии, Украины и Казахстана договорились о Временном командовании Стратегических сил СНГ. 20 марта 1992 г. было создано Главное командование объединенных вооруженных сил Содружества, в подчинении которого находились Стратегические силы СНГ. Формально эта структура предназначалась для временного управления стратегическим ЯО, находившимся на украинской, белорусской и казахстанской территории, а фактически координировала действия по вызову ядерных боезарядов из этих стран. К лету 1992 г. тактические и оперативно-тактические ядерные боезаряды были вывезены в Россию.

Механизмом решения проблемы советского ядерного наследства стал подписанный 31 июля 1991 г. советско-американский договор СНВ-1. Он предусматривал сокращение стратегических ядерных боезарядов до 6500 единиц у каждой стороны. 23 мая 1992 г. в Лиссабоне представители России, США, Украины, Белоруссии и Казахстана подписали протокол к договору СНВ-1. Согласно его условиям последние три страны соглашались принять на себя обязательства СССР по СНВ-1 и присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств.

Находящееся на их территории стратегическое ЯО подлежало вывозу в Российскую Федерацию. Москва обязалась его ликвидировать, в результате российский ядерный арсенал доводился до лимитов СНВ-1.

Наиболее безболезненно процесс вывода ЯО прошел из *Белоруссии*. 4 февраля 1993 г. Минск ратифицировал договор СНВ-1 и Лиссабонский протокол. В ноябре 1996 г. Минск передал России последние советские межконтинентальные баллистические ракеты-носители ЯО.

Более сложно развивалась ситуация вокруг *Казахстана*. 2 июля 1992 г. Алма-Ата ратифицировала договор СНВ-1 в пакете с Лиссабонским протоколом. В апреле 1995 г. все носители стратегического ЯО были вывезены с территории Казахстана в Россию. Но правительство Н. Назарбаева обратилось к МАГАТЭ с просьбой помочь реконструировать ключевые казахстанские ядерные центры — Курчатовский институт атомной энергетики в Усть-Каменогорске (северо-восток Казахстана) и энергетическую установку «Манышлак» в Актау (побережье Каспийского моря). 23 ноября 1994 г. Белый дом сообщил о вывозе из Курчатовского института 581 кг высокообогащенного урана. Вашингтон выплатил компенсацию Казахстану, по разным источникам, от 10 до 20 млн долл. Эти события, получившие в СМИ название «операция “Сапфир”», вызвали негативную реакцию Республиканской партии США. Согласие администрации У. Клинтона приобрести казахстанский высокообогащенный уран воспринималось как скрытая плата за быстрый вывоз ЯО с территории Казахстана.

Наиболее трудно шли переговоры о выводе стратегического ЯО с *Украиной*. 24 октября 1991 г. Верховная рада приняла постановление о безъядерном статусе страны. Однако 10 июня 1992 г. правительство Украины установило «административный контроль» над находящимися на ее территории носителями стратегического ЯО. 11 декабря 1992 г. МИД Украины заявил о праве собственности республики на все компоненты ядерных боеголовок, дислоцированных на ее территории.

Для разрешения конфликта 26 января 1993 г. начала работать российско-украинская комиссия во главе с чрезвычайным и полномочным послом России Ю. Дубининым и руководителем специальной рабочей группы Верховной рады Украины по подготовке к ратификации договора СНВ-1 Ю. Костенко. В августе 1993 г. была создана рабочая группа во главе с заместителем министра иностранных дел России Ю. Мамедовым и заместителем госсекретаря С. Тэлботтом. 14 января 1994 г. президенты США, России и Украины подписали в Москве соглашение о сокращении ядерного оружия и гарантиях безопасности Украины. Киев обязался завершить вывоз ЯО в Россию, а Вашингтон — выделить Украине целевую помощь. 16 ноября 1994 г. Верховная рада ратифицировала СНВ-1. К 1 июня 1996 г. Украина передала России все имевшееся на ее территории ЯО.

Киев потребовал предоставления дополнительных гарантий безопасности со стороны всех ядерных держав. 5 декабря 1994 г. на саммите СБСЕ¹ в Будапеште лидеры России, США и Британии подписали Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (Будапештский меморандум). Страны—участницы Будапештского меморандума обязались:

- уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины;
- воздерживаться от угрозы силой и ее применения против территориальной целостности и политической независимости Украины;
- воздерживаться от экономического давления на Украину;
- добиваться незамедлительных действий Совета Безопасности ООН с целью оказания помощи Украине, если она станет жертвой акта агрессии или объектом угрозы агрессии с применением ядерного оружия;
- не применять ядерное оружие против Украины, кроме случая нападения на них самих, их вооруженные силы, их союзников;
- проводить консультации в случае возникновения ситуации, затрагивающей вопрос относительно этих обязательств.

Это важно

Вместе с тем п. 2 Будапештского меморандума содержал двусмысленную формулировку: «Никакое их [ядерных держав] оружие никогда не будет использоваться против нее [Украины], кроме целей самообороны или любым другим образом в соответствии с Уставом ООН». Теоретически это ослабляло систему гарантий Украине, позволяя поставить под сомнение любой пункт документа.

Будапештский меморандум не был ратифицирован его участниками (вопрос, подлежит ли этот документ ратификации, оставался дискуссионным). Две другие ядерные державы — Франция и КНР не подписали Будапештский меморандум. Вместо него они выпустили соответствующие заявления, где в отличие от текста меморандума не было пункта об обязательных консультациях при возникновении спорных ситуаций.

Соединенные Штаты обязались помочь республикам бывшего СССР в ликвидации стратегического ЯО. 25 ноября 1991 г. президент Дж. Буш предложил Российской Федерации программу «Совместное уменьшение угрозы», известную также как «Программа Нанна—Лугара» (по именам ее авторов, сенаторов Сэма Нанна и Ричарда

¹ На саммите в Париже 19–21 ноября 1990 г. было решено переименовать Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Решение вступило в силу 1 января 1995 г.

Лугара). 17 июня 1992 г. президенты Б. Н. Ельцин и Дж. Буш подписали в Вашингтоне Соглашение между Российской Федерацией и США относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения ЯО и предотвращения его распространения. США стали оказывать финансовую помощь России в ликвидации части ядерных боезарядов, которая подлежала сокращению по условиям СНВ-1, строительству контейнеров и хранилищ для расщепляющихся материалов. Параллельно США стали взаимодействовать с министерствами обороны Украины, Белоруссии и Казахстана, выделяя им средства на вывоз ядерных боезарядов и модернизацию их атомных объектов.

► **Программа Нанна—Лугара** — американская программа помощи России, Украине, Белоруссии и Казахстану в процессе реализации договора СНВ-1.

18 февраля 1993 г. правительства России и США заключили Соглашение об использовании высокообогащенного урана, извлеченного из сокращаемых и демонтируемых в России ядерных боеприпасов (Соглашение ВОУ—НОУ). Российский высокообогащенный уран (ВОУ) в количестве 500 т подлежал разобогащению до уровня 4–5%. Полученный в результате низкообогащенный уран (НОУ) должен был поставляться в США по коммерческим ценам для использования в гражданских атомных реакторах. Россия гарантировала, что попадающий под действия соглашения ВОУ извлекается из ЯО и именно он поступает на установку по окислению. США гарантировали, что доставленный на их территорию НОУ используется только для изготовления топлива для коммерческих ядерных реакторов.

3 апреля 1995 г. министры обороны России и США заключили два соглашения о дополнительной помощи в процессе реализации договора СНВ-1. Американская сторона обязалась поставить вагоны и тefлоновые покрытия для перевозки ядерных боезарядов из союзных республик в Россию. Для российских специалистов были организованы специальные семинары по использованию американской сопроводительной техники. Эти документы рассекречены в 2006 г., что позволило покончить с многочисленными инсинуациями вокруг них.

2.5. Интеграция России в «Группу семи»

После распада СССР новое российское руководство поставило своей задачей интеграцию в «Группу семи». Россия стремилась вступить в привилегированный международно-политический клуб. Желание администрации Б. Н. Ельцина было с пониманием встречено в США. Российское руководство постулировало приверженность принципам «Вашингтонского консенсуса» и заявляло о намерении идти на уступки в вопросах разоружения. Страны «семерки» сочли возможным

предоставить российскому руководству своеобразную психологическую компенсацию за внешнеполитические уступки.

Политику интеграции в «Группу семи» начинал еще М. С. Горбачев. На Лондонском саммите «семерки» 15–17 июля 1991 г. президент СССР присутствовал в качестве гостя и обсуждал вопросы получения финансовых займов. На саммите в Мюнхене 6–8 июля 1992 г. в аналогичном качестве присутствовал президент России Б. Н. Ельцин. Страны «семерки» заявили о поддержке его внутриполитического курса. На практике это означало поддержку президента России в его противостоянии с Верховным Советом.

Прорыв был достигнут на саммите «Группы семи» в Неаполе (Италия) 8–10 июля 1994 г. Лидеры стран «семерки» заявили о намерении преобразовать этот клуб в «Группу восьми» с участием России. Президент Б. Н. Ельцин, в свою очередь, пообещал вывести советские войска из Восточной Европы (включая Прибалтику) до конца 1994 г. Следующий саммит «Группы семи» в городе Галифаксе (Канада) 15–17 июня 1995 г. проходил в формате «7+1». На саммите в Бирмингеме (Британия) 15–17 мая 1998 г. стороны договорились преобразовать «Группу семи» в «Группу восьми». В 2002 г. «семерка» была официально переименована в «Группу восьми».

До 2005 г. Россия участвовала в работе «восьмерки» в *неполном формате*: только при обсуждении международных политических проблем, в то время как финансово-экономические вопросы предназначались для «Группы семи». Только на Лондонском саммите министров финансов «восьмерки» 9–10 февраля 2005 г. российский представитель участвовал наравне со своими коллегами. В 2006 г. Россия получила пост председателя в «восьмерке». 15–17 июля 2006 г. состоялся саммит «Группы восьми» в Санкт-Петербурге. Это означало переход России к *полному формату* участия.

Интеграция России в «Группу восьми» снизила для США ее эффективность. Старая «семерка» была ориентирована на военный механизм НАТО. Интеграция в «восьмерку» страны, обладающей сопоставимым с США военным и ядерным потенциалом, лишила этот «клуб» единого военного механизма. Итогом стали начавшиеся в Соединенных Штатах с 2005 г. дискуссии о необходимости замены «восьмерки» другим институтом.

* * *

Исчезновение СССР как одного из двух определяющих элементов системы международных отношений 1945—1991 гг. стало завершающим событием послевоенной эпохи. Биполярная структура международных отношений разрушилась. Потребность бывших союзных республик (включая Россию) в международном признании и решение проблемы

советского «ядерного наследства» создали условия для становления неформального «американского лидерства».

Вместе с тем разрушение Ялтинско-Потсдамского порядка не произошло. «Стержнем» силовой составляющей международных отношений по-прежнему оставался стратегический паритет России и США и наличие у них сопоставимых военных потенциалов. Не изменилась и структура мирового управления. Международные отношения продолжили развиваться по правилам, установленным державами-победительницами в 1943–1944 гг.

Контрольные вопросы

1. Какие точки зрения существуют в исторической науке на причины распада СССР и социалистического содружества?
2. Какая из причин распада СССР кажется вам наиболее значимой? Аргументируйте свой ответ.
3. Выделите этапы политики «перестройки».
4. Как развивались переговоры по реформе Союзного договора? Какую роль сыграл в этом процессе ГКЧП?
5. Как был разрешен вопрос о правопреемстве СССР?
6. Объясните механизм решения проблемы советского «ядерного наследства».
7. В каком формате происходил процесс интеграции России в «Группу семи»?

Рекомендуемая литература

Барсенков А. С. Введение в современную российскую историю (1985–1991). М.: Аспект Пресс, 2002.

Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим / Пер. с англ. М.: Международные отношения, 2004.

Горбачев М. С. Размышления о прошлом и будущем. М.: Терра, 1998.

Косолапов Н. А. Контуры нового миропорядка// Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002 г.: Хрестоматия: В 4 т. Т. 1. Исследования. М.: РОССПЭН, 2002.

Пихоя Р. Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. М.: Изд-во РАГС, 1998.

Пихоя Р. Г., Соколов А. К. История современной России. Кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. // Российская политическая энциклопедия. Фонд Первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2008.

Черкасов П. П. ИМЭМО. Институт мировой экономики и международных отношений. Портрет на фоне эпохи М.: Весь мир, 2005.

Garthoff R. L. The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1994.

Perkovich G., Methews J. T., Cirincione J., Goettemoeller R., Wolfstall. J. B. Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security. Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Демонтаж СССР породил волну конфликтов самоопределения. В их основе лежали противоречия не только между союзными республиками, но и национальные внутри республик. Многие из них были «Советским Союзом в миниатюре», т.е. имели в своем составе автономные республики, края и округа. Самоопределение республик СССР поставило вопрос о праве на самоопределение соответствующих автономных образований в их составе. Результатом стала серия военно-политических конфликтов на постсоветском пространстве, завершившаяся образованием ряда «непризнанных государств».

3.1. Конфликт в Приднестровье

Одним из первых вооруженных конфликтов на территории СССР стали события в Молдавской ССР. Конфликтный потенциал этой республики был связан с особенностями ее создания. До 1940 г. территория Бессарабии, населенная молдаванами, входила в состав Румынии. В Украинской ССР существовала Молдавская АССР со столицей в Тирасполе со смешанным русско-украинско-молдавским населением. Границей между СССР и Румынией служила в то время река Днестр. Ситуация изменилась после подписания 23 августа 1939 г. пакта Молотова—Риббентропа, по условиям которого Бессарабия отходила в советскую сферу влияния. В июне 1940 г. СССР присоединил к себе Бессарабию и, объединив с Молдавской АССР, создал новую Молдавскую ССР.

Культурная политика СССР в Молдавии была связана с идеологией *мoldовенализма*. Речь шла о выделении молдавской культуры как особого явления, принципиально отличного от румынской культуры. Основы политики молдовенализма заложил первый секретарь ЦК Компартии Молдавии Л. И. Брежnev (1950–1952). С его санкции принималась программа перевода молдавского языка с латиницы обратно на

кириллицу и начиналась работа над созданием словаря молдавского языка. Критики молдовенализма отмечали, что молдавский язык представлял собой румынский язык с добавлением определенного количества украинских или русских слов.

- **Молдовенализм** — национальная и политическая идеология, утверждавшая идею существования отдельной молдавской нации, отличной от румынской.

Обострению конфликта способствовали два фактора. 31 августа 1989 г. Верховный Совет МССР принял закон, придававший молдавскому языку статус государственного. 23 июня 1990 г. утвердил заключение специальной комиссии по пакту Молотова—Риббентропа, где создание МССР объявлялось незаконным актом, а Бессарабия и Северная Буковина признавались оккупированными румынскими территориями. Через месяц, 23 июля 1990 г., была принята Декларация о суверените в границах на 1 января 1990 г. В Приднестровье (бывшая территория Молдавской АССР на левом берегу Днестра) и Гагаузии (территория компактного проживания тюркоязычной этнической группы на юге правобережья Днестра) это вызвало опасение, что в Кишиневе побеждают сторонники унионизма, т.е. воссоединения с Румынией. 2 сентября 1990 г. на II Чрезвычайном съезде депутатов всех уровней Приднестровья была образована Приднестровская Молдавская Советская Социалистическая Республика в составе СССР (ПМССР).

- **Унионизм** — движение за воссоединение Молдавии и Румынии в единое государство в границах 1940 г. или с присоединением всей территории Молдавской ССР.

Власти Молдавии ввели экономические санкции против ПМССР. Осенью 1990 г. начались вооруженные столкновения из-за попыток Кишинева установить контроль над Гагаузией. Ситуация стала напряженной в период распада СССР. 5 ноября 1991 г. решением Верховного Совета название ПМССР было сменено на новое — Приднестровская Молдавская Республика (ПМР). 1 декабря 1991 г. состоялся первый референдум о независимости ПМР, на котором, по официальным данным, за независимость проголосовали 97,7%. Кишинев не признал его законность.

На территории Молдавии была расквартирована 14-я общевойсковая армия Вооруженных сил СССР. На ее вооружение и технику претендовали власти и Молдавии, и Приднестровья. 1 марта 1992 г. молдавские формирования напали на одну из воинских частей бывшей Советской армии на правом берегу Днестра с целью захвата оружия. 28 марта 1992 г. в Молдавии было введено чрезвычайное положение. Боевые действия развернулись между частями новообразованной на-

циональной армии и полиции Молдавии и приднестровскими «гвардейцами» и частями базировавшейся в Приднестровье 14-й российской армии. Поддержку Молдавии оказывали добровольцы из Румынии; ПМР — из России и Украины.

Центром военных действий стал город Бендеры. Его особенность заключается в том, что он, административно подчиняясь ПМР, находится на правом берегу Днестра. Молдавское руководство стремилось сначала взять Бендеры, чтобы открыть дорогу на ПМР. В июне 1992 г. в город были введены дополнительные части молдавской армии, полиции и волонтеры, что привело к массовым жертвам. Приднестровские формирования, используя технику 14-й армии, смогли остановить продвижение молдавских войск.

Россия попыталась взять на себя роль посредника. Еще в апреле 1992 г. 14-я армия была переведена под юрисдикцию России. 23 июня 1992 г. ее новым командующим стал генерал-лейтенант А. И. Лебедь, потребовавший прекратить попытки силового решения приднестровского вопроса и заявивший о готовности вверенных ему армейских частей перенести боевые действия на территорию Правобережной Молдавии. По его приказу части 14-й армии организовали разделительный коридор между частями Молдавии и ПМР вдоль реки Днестр.

21 июля 1992 г. в Москве состоялось подписание российско-молдавского соглашения о принципах мирного урегулирования. Были сформированы трехсторонние миротворческие силы представителей двух молдавских сторон и России. На административной границе ПМР и Молдавии образовался коридор безопасности длиной 220 км и шириной 10–20 км по обе стороны Днестра. Руководство миротворческими силами в Приднестровье было возложено на трехстороннюю комиссию (Молдавия, ПМР, Россия) по урегулированию. Возникла ситуация замороженного конфликта, когда военные действия остановлены без достижения политического урегулирования проблемы.

► **Замороженный конфликт** — ситуация в международных отношениях, когда вооруженный конфликт между сторонами прекращается без подписания мирного договора или иного политического разрешения конфликта.

В начале 1994 г. ушел в отставку националистически настроенный президент Молдавии Мирча Снегур. Сменивший его Петр Лучинский выступал за диалог с ПМР. Конституция Молдавии, принятая в 1994 г., закрепляла за Приднестровьем статус автономии. Но это не удовлетворило приднестровцев, которые настаивали на более серьезных гарантиях их права не входить в объединение с Румынией. Только 8 мая 1997 г. в Москве был подписан Меморандум об основах нормализации

отношений между Республикой Молдова и Приднестровской Республикой. Стороны удалось подвести к компромиссу — они согласились строить отношения в рамках общего государства, в границах Молдавской ССР на 1 января 1990 г. Одновременно создавался переговорный формат «5+2»: две молдавские стороны (Молдавия и ПМР), три посредника (Россия, ОБСЕ, Украина) и два наблюдателя (ЕС и США).

Это важно

Московский меморандум 1997 г. резко отличал Приднестровский конфликт от других замороженных конфликтов на территории бывшего СССР. Приднестровская сторона заявила о намерении строить свои отношения с Кишиневом в рамках единого государства (а не создавать собственное государство, как Абхазия, Южная Осетия и Нагорный Карабах). Повесткой переговоров стали, таким образом, не условия разделения, а формат будущей молдавской государственности.

Однако Кишинев считал необходимым вывести силы 14-й армии из Приднестровья. Такой подход нашел понимание у стран НАТО, прежде всего США. 19 ноября 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле было подписано соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ, см. гл. 11). Новый режим фланговых ограничений ДОВСЕ предусматривал вывод российских вооруженных сил из Приднестровья до конца 2001 г. Руководство ПМР выступило против подобного решения. Кроме того, страны НАТО отказались ратифицировать Стамбульскую версию ДОВСЕ. Пребывание российских войск в Приднестровье было продлено до 2003 г.

Шансы на достижение компромисса увеличились после того, как 4 апреля 2001 г. президентом Молдавии стал лидер Коммунистической партии В. Воронин. Накануне выборов он заявлял о возможности предоставления русскому языку статуса второго государственного и даже вступления Молдавии в Союз России и Белоруссии. На протяжении 2002–2003 гг. под руководством заместителя главы администрации президента РФ Д. Н. Козака был выработан план урегулирования Приднестровского конфликта. Молдавия должна была стать *асимметричной федерацией*, состоящей из двух единиц: Молдавии и федерации ПМР и Гагаузии. Последним давалась возможность блокировать законопроекты, нежелательные для автономий. Молдавия получала нейтральный статус; Россия — право на размещение 2 тыс. военных на территории Приднестровья до 2020 г. в качестве гарантов урегулирования конфликта.



«План Козака» означал фактическое превращение Молдавии в конфедерацию. Косвенно он предусматривал право ПМР и Гагаузии выйти из состава Молдавии в случае ее попыток объединения с Румынией.

Первоначально молдавская сторона поддерживала «план Козака». Однако после переговоров с представителями ОБСЕ и США президент В. Воронин в ночь с 24 на 25 октября 2003 г. отказался от подписания парафированного соглашения. Официальным отказом от подписания были, по словам В. Воронина, непропорционально большие уступки приднестровской стороне. Российское посредничество не состоялось.

Попытку перехватить инициативу в процессе приднестровского урегулирования предприняла Украина. В апреле 2005 г. президент В. Ющенко представил в рамках организации ГУАМ свой план, в отличие от «плана Козака» не предусматривавший создания федерации. ПМР и Гагаузии придавался статус *расширенной автономии*. Это означало, что ПМР лишалась права выхода из Молдавии в случае ее воссоединения с Румынией. Предлагалось также трансформировать созданный в 1992 г. формат миротворческой операции в международный механизм военных и гражданских наблюдателей. 15 июня 2005 г. парламент Молдавии проголосовал за вывод российских войск из зоны Приднестровского конфликта. Приднестровская сторона не согласилась с таким решением.

- **План Козака** — российский план 2003 г. по разрешению Приднестровского конфликта, предусматривавший превращение Молдавии, по сути, в конфедеративное образование с нейтральным статусом.
- **План Ющенко** — украинский план 2005 г. по разрешению Приднестровского конфликта, предусматривавший предоставление ПМР и Гагаузии статуса расширенной автономии без гарантий нейтралитета Молдавии.

После неудачного раунда переговоров 27–28 февраля 2006 г. ПМР отказалась от «плана Ющенко». Киев и Кишинев пошли на силовую демонстрацию. 1 марта 2006 г. украинское правительство приняло постановление, обязавшее таможню прекратить обслуживание грузов, которые не прошли таможенное оформление на территории Молдавии. Приднестровские власти обвинили Киев в организации экономической блокады ПМР. 4 марта 2006 г. МИД России заявил, что действия Украины являются «попыткой оказать экономическое давление на Тирасполь с целью принуждения его к политической капитуляции в вопросах приднестровского урегулирования». ПМР заявила о выходе из процесса мирного урегулирования и превращении Украины из страны-посредника в одну из сторон конфликта. Россия направила в ПМР гуманитарную помощь и приостановила импорт молдавских вин. Европарламент и еврокомиссар по вопросам внешней политики и соседства Бенита Ферреро-Вальднер заявили о поддержке молдавской стороны, потребовав вывода российских вооруженных сил.

17 сентября 2006 г. в ПМР прошел новый референдум. По официальным данным, 97,1% проголосовали за независимость ПМР и последу-

ющее свободное присоединение Приднестровья к Российской Федерации. 6 октября 2006 г. Госдума РФ приняла постановление о признании приднестровского референдума о независимости легитимным. Другие участники приднестровского процесса не признали его легитимность.

После распада «Московского меморандума» сторонники унионизма в Румынии активизировались. 1 июля 2006 г. президент Румынии Траян Бэсеску предложил президенту Молдавии В. Воронину объединиться в одно государство с целью вступления в ЕС, повторив это заявление 21 марта 2007 г. (Румыния присоединилась к ЕС в 2007 г.) Кишинев отказался от предложения Т. Бэсеску.

Это интересно

Ограничителем румынского унионизма выступает фактор Венгрии. Будапешт имеет территориальные претензии к Румынии по поводу Трансильвании — области, населенной этническими венграми, входившей в состав Венгрии после решений Венских арбитражей 1938 и 1940 гг., аннулированных после Второй мировой войны. Будапешт также поддерживает автономию провозглашенного в 2009 г. Секеяского края — непризнанной автономии проживающих на территории Румынии венгров-секеев. У румынской элиты есть опасения, что активизация унионизма спровоцирует Венгрию на адекватные шаги в отношении самой Румынии.

В 2009 г. начался поиск нового переговорного формата по Приднестровью через механизм ОБСЕ. Неформальное посредничество стала оказывать Германия. Под руководством немецкого дипломата Вольфганга Ишингера — сопредседателя Евроатлантической инициативы в области безопасности (ЕАСИ) от немецкого Фонда Буша — состоялась серия круглых столов по проблеме урегулирования Приднестровского конфликта. Миссия В. Ишингера содействовал Фонд Карнеги (США), также выступавший одним из координаторов ЕАСИ. Единственным его успехом стало решение Венской встречи в феврале 2011 г. о возможности ограниченного экспорта приднестровских товаров без предварительного их досмотра службами Молдавии.

Обострение приднестровской проблемы произошло после воссоединения Крыма с Россией. 18 марта 2014 г. Председатель Верховного Совета ПМР М. Бурла направил спикеру Госдумы РФ С. Е. Нарышкину письмо, в котором просил предусмотреть при разработке законодательства по вхождению Крыма в состав РФ возможности принятия и других иностранных государств. 16 апреля 2014 г. Верховный Совет ПМР принял официальное обращение к российским властям и ОБСЕ с просьбой о признании Приднестровья. 5–6 июня 2014 г. в Вене при посредничестве ЕС и ОБСЕ прошли переговоры между вице-премьером Молдавии по реинтеграции Е. Карповым и министром иностранных дел ПМР Н. Штански.

Однако «венский формат», как его поспешили назвать немецкие СМИ, не состоялся. 26 сентября 2014 г. министр иностранных дел Молдавии Н. Герман заявила, что российские войска в Приднестровье не имеют миротворческого статуса. 20 октября 2014 г. министр иностранных дел РФ С. В. Лавров заявил, что Приднестровье будет иметь право самостоятельно определять свое будущее в случае изменения Молдавией своего внеблокового статуса, в чем получит поддержку со стороны России. Выработать альтернативу «Московскому меморандуму» 1997 г. сторонам пока не удалось.

3.2. Вооруженный конфликт в Южной Осетии

Национально-территориальные конфликты начались и в Грузинской ССР. Возникнув в 1924 г. в результате упразднения Закавказской СФСР, она объединяла различные с точки зрения культуры и истории регионы. Волна десталинизации 1987–1988 гг. побудила грузинское общество вернуться к обсуждению истории своей республики. Ответом на рост национальных движений в Абхазии и Южной Осетии стали массовые националистические манифестации в Тбилиси 4–9 апреля 1989 г. Для их подавления в город были введены части Советской армии, что привело к столкновениям и жертвам, а в дальнейшем к активизации грузинских националистов во главе с Звиадом Гамсахурдиа. Его сторонники получили название *звиадисты*.

Это интересно

Демонстрации в Тбилиси весной 1989 г. не были уникальным явлением. В Грузинской ССР после смерти И. В. Сталина в 1953 г. наблюдался высокий уровень национализма. (Возможно, его спровоцировала психологическая обида грузинского общества на процесс десталинизации в СССР после 1956 г.) Среди грузинской интеллигенции были распространены настроения в пользу отказа от русского языка. Весной 1978 г. в Грузии прошли демонстрации националистически настроенной молодежи против проекта Конституции Грузинской ССР. Документ придавал статус республиканских трем языкам: грузинскому, абхазскому и русскому, в то время как националисты требовали признать в качестве республиканского только грузинский язык. Несмотря на протесты, Конституция Грузинской ССР была принята в редакции 1977 г.

Подъем грузинского национализма вызвал опасения в Южной Осетии. Северная Осетия со столицей во Владикавказе имела в составе РСФСР статус автономной республики (АССР); Южная Осетия (ЮО) со столицей в Цхинвали — статус автономной области в составе Грузинской ССР. 10 ноября 1989 г. Верховный Совет ЮО принял решение о преобразовании автономной области в Юго-Осетинскую АССР в со-

ставе Грузинской ССР. Республиканские власти Грузии не признали законность этого шага. 23 ноября 1989 г. состоялся поход грузинских националистических отрядов во главе с З. Гамсахурдия на Цхинвали («марш на Цхинвали»). Властям Южной Осетии и жителям Цхинвали удалось блокировать поход. 20 сентября 1990 г. сессия Юго-Осетинского областного Совета приняла решение о преобразовании области в «Юго-Осетинскую Советскую Демократическую Республику» и обратилась в союзные органы власти с просьбой принять ее в состав СССР в качестве союзной республики.

28 октября 1990 г. на парламентских выборах в Грузии победил блок Звиада Гамсахурдия (14 апреля 1991 г. избранного президентом Грузии). Придя к власти, он провозгласил выход из состава СССР и намерение построить «Грузию для грузин». 11 декабря 1990 г. Верховный Совет Грузии упразднил Юго-Осетинскую автономию и принял закон «О чрезвычайном положении». 6 января 1991 г. в столицу автономии Цхинвали вошли силы грузинской милиции и грузинские добровольцы. Осетинское население оказало сопротивление. 26 января 1991 г. грузинские силы оставили город, укрепившись, однако, на прилегающих к Цхинвали высотах. Помощь отрядам самообороны Южной Осетии начала оказывать Северная Осетия.

Ответом грузинских властей стала энергетическая блокада Южной Осетии. 1 февраля 1991 г. Союз независимых энергетиков Грузии отключил энергоснабжение Южной Осетии, вследствие чего появились многочисленные жертвы среди мирного населения. В Южной Осетии возникли настроения в пользу выхода из Грузии. 1 сентября 1991 г. Съезд народных депутатов ЮО провозгласил Республику Южная Осетия. 21 декабря 1991 г. Верховный Совет республики принял Декларацию о независимости.

Неудачи в Южной Осетии вызвали недовольство политикой З. Гамсахурдия. В декабре 1991 г. в Грузии произошел государственный переворот. Формирования «Военного совета» Грузии во главе с генералом Тенгизом Китовани и Джабой Иоселиани свергли президента З. Гамсахурдия, который бежал в свои родные места — Мегрелию. В марте 1992 г. в Тбилиси из Москвы прибыл Э. А. Шеварднадзе, который вместе с лидерами «Военного совета» возглавил Государственный совет Грузии. Летом 1992 г. Э. А. Шеварднадзе был избран главой Верховного совета Грузии. Между правительством и звиадистами развернулись боевые действия, которые привели к восстановлению контроля Тбилиси над Мегрелией.

Это важно

Конфликт вокруг Южной Осетии напрямую затрагивал российские интересы. Северная Осетия требовала от руководства РСФСР оказать помощь Южной Осетии, в противном случае угрожала выходом из состава РСФСР.

23 марта 1991 г. на границе Грузии и Северной Осетии состоялась встреча президентов Б. Н. Ельцина и З. Гамсахурдия. Стороны подписали протокол об урегулировании ситуации в Южной Осетии, который предположительно предусматривал проведение совместной миротворческой операции (полное содержание документа до настоящего времени остается закрытым). Верховный Совет РСФСР заблокировал это решение.

19 января 1992 г. в Южной Осетии прошел референдум, в результате которого 98% проголосовавших высказались за независимость и присоединение к России. 29 мая 1992 г. Верховный Совет республики принял Акт о государственной независимости Республики Южная Осетия. Поскольку руководство Грузии было занято подавлением мятежа в Мегрелии, Тбилиси пошел на компромисс. 22–24 июня 1992 г. в местечке Дагомыс (рядом с Сочи) состоялась встреча президентов Б. Н. Ельцина и Э. А. Шеварднадзе, на которой обсуждались ситуации в Абхазии и Южной Осетии. Стороны заключили соглашение о прекращении огня и создании коридора для разъединения противоборствующих сторон. Функции управления в зоне конфликта были переданы контрольной комиссии и объединенному военному командованию. Решение этой задачи возлагалось на смешанные российско-грузино-североосетинские (добровольческие) силы.

19 октября 1995 г. представители Грузии, России, ОБСЕ и Южной Осетии договорились об аннулировании решения Верховного Совета Грузинской ССР от 11 декабря 1990 г. о лишении Южной Осетии автономного статуса. 16 июля 1996 г. был подписан меморандум о мерах по обеспечению безопасности и укреплению доверия между сторонами грузино-осетинского конфликта. Одним из его условий стало, в частности, создание коридора безопасности, куда запрещался ввод военной техники. Это создавало правовые рамки для начала переговорного процесса между Грузией и Южной Осетией.

3.3. Конфликт в Абхазии

Еще один этнополитический конфликт в Грузинской ССР произошел в связи со статусом Абхазии. Независимая Советская Социалистическая Республика Абхазия просуществовала около года — с 31 марта 1921 г. по 17 февраля 1922 г., не входя в тот период ни в Советскую Россию, ни в Советскую Грузию. Попытки Абхазии войти непосредственно в Закавказскую федерацию (Грузия, Армения, Азербайджан) в качестве четвертой союзной республики провалились. 16 декабря 1921 г. ССР Абхазия и ССР Грузия как субъекты международного права подписали Союзный договор, согласно которому произошло объединение с Грузинской Республикой на федеративных договорных нача-

лах, и Абхазия вошла в Закавказскую федерацию не непосредственно, а «через Грузию». При этом, хотя ряд полномочий Абхазии передавался в совместное с Грузией ведение, суверенитет Абхазской ССР сохранялся, как и ее территориальная целостность.

После этого Абхазия на правах суверенного государства участвовала в создании Союза ССР, и ее представители 30 декабря 1922 г. подписали Договор о его образовании. После упразднения ЗСФСР отношения Абхазии и Грузии продолжали рассматриваться как объединение равноправных республик в федерацию, но не как вхождение одной республики в другую. Однако 19 февраля 1931 г. в рамках проводимой в СССР кампании по «реорганизации госаппарата автономных республик и областей» статус республики был понижен, ССР Абхазия преобразована в автономную республику и включена в состав Грузии.

Однако в Абхазии не исчезало стремление вернуть прежний самостоятельный статус республики. 18 марта 1989 г. состоялся сход абхазского населения в селе Лыхны (древней резиденции абхазских князей), где было принято решение о выходе Абхазии из состава Грузии и восстановлении ее статуса как союзной республики в составе СССР. Эти события во многом спровоцировали демонстрации в Тбилиси в апреле 1989 г. (см. ранее). Опасаясь подъема грузинского национализма, руководство Абхазии стало сближаться с лидерами автономных республик Северного Кавказа. 9–11 августа 1989 г. в Сухуми прошла конференция Ассоциации горских народов Кавказа. На конференции было принято решение о создании Конфедерации горских народов. В ней участвовали представители народов адыгской языковой семьи (абхазцы, кабардинцы и черкесы).

► **Конфедерация горских народов Кавказа** была объединением не автономных республик, а народов. Такой статус позволял ей в определенный период не вступать в прямой конфликт с руководством РСФСР и Грузинской ССР. Вместе с тем у нее были собственные вооруженные формирования. В СМИ обсуждалась точка зрения, что конфедерация создавалась при поддержке союзного руководства как противовес Грузинской ССР и РСФСР.

18 ноября 1989 г. Верховный Совет Грузии принял резолюцию с осуждением «аннексии Грузии большевиками» в 1921 г. Это активизировало стремление Абхазии к независимости. Летом 1990 г. Верховный Совет Абхазии принял собственную декларацию о суверенитете. Грузинское правительство не признало ее законности. В декабре 1990 г. председателем Верховного Совета Абхазии был избран Владислав Ардзинба, профессор филологии, занимавшийся научной работой в Москве. Новый руководитель Абхазии начал сближение с президентом Чечни Джохаром Дудаевым через механизм Конфедерации горских

народов Кавказа. Это позволило ему в короткие сроки создать полноценную вооруженную гвардию.

В Тбилиси стали рассматривать проекты взятия под контроль Абхазии. На Дагомысской встрече 22–24 июня 1992 г. президенты России и Грузии пришли к соглашению относительно Абхазии. Кремль согласился признать Абхазию частью Грузии. Администрация Э. А. Шеварднадзе трактовала это как согласие России на подавление суверенитета Абхазии. 14 августа 1992 г. в Абхазию были введены грузинские войска под предлогом «восстановления железнодорожного сообщения».

На первом этапе (осень 1992 г.) грузинские войска достигли успехов. 5 сентября 1992 г. грузинские силы взяли столицу Абхазии Сухуми. Абхазское правительство переехало в город Гудаута, где находилась российская военная база. В. Ардзинба стал договариваться о помощи с Конфедерацией горских народов Кавказа. Поддержку Абхазии оказывал также Верховный Совет РФ во главе с Р. И. Хасбулатовым.

Но втором этапе (зима — лето 1993 г.) абхазские формирования начали контрнаступление и вышли на подступы к Сухуми. Успехи абхазов вызвали кадровые перестановки в грузинском руководстве: в мае 1993 г. был отправлен в отставку генерал Т. Китовани. 27 июля 1993 г. в Сочи при посредничестве России грузинские и абхазские представители подписали соглашение о прекращении огня. Оно было сразу же нарушено. Война продолжилась. В сентябре 1993 г. абхазские формирования взяли Сухуми и нанесли решающее поражение грузинской армии. Линия фронта стабилизировалась по реке Ингуре. 20 сентября 1993 г. Абхазия провозгласила свою независимость.

Россия по просьбе Грузии согласилась взять на себя роль посредника. 1 декабря 1993 г. в Москве было подписано соглашение о путях нормализации обстановки в Абхазии («Первый Московский договор»). В нем не упоминались ни территориальная целостность Грузии, ни суверенитет Абхазии, что открывало возможности для его широкой трактовки. Соглашение фиксировало только режим прекращения огня и необходимость помочи беженцам.

Параллельно российская сторона стремилась максимально легитимизировать будущую миротворческую миссию. 2 апреля 1994 г. в Москве представители Грузии, Абхазии, России и ООН подписали заявление о мерах политического урегулирования и соглашение о добровольном возвращении беженцев. Грузия добилась признания ее требования о возвращении в Абхазию изгнанного оттуда грузинского населения. 14 мая 1994 г. в Москве состоялось подписание нового соглашения о прекращении огня, разъединении грузинских и абхазских сил и направлении международных наблюдателей в зону конфликта («Второй Московский договор»).

В июне 1994 г. в Абхазию были введены коллективные силы СНГ по поддержанию мира, костяк которых составили российские войска. Благодаря их присутствию и прибытию наблюдателей ООН началось стихийное возвращение грузинских беженцев в Гальский район Абхазии.

Российское руководство пыталось сохранить партнерство с Грузией. 9 октября 1993 г. стороны заключили пакет соглашений о статусе российских военных баз и инфраструктуры в Грузии. Их пребывание на грузинской территории (в Гудауте, Батуми, Вазиани и Ахалкалаки) продлевалось до 2003 г. 3 февраля 1994 г. в ходе визита президента Б. Н. Ельцина в Тбилиси был подписан российско-грузинский договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве. Государственная дума России его не ратифицировала. Российская сторона стала восприниматься в Грузии как основной нарушитель ее территориальной целостности.

3.4. Конфликт в Нагорном Карабахе

Еще в 1923 г. в составе Азербайджанской ССР была образована Нагорно-Карабахская автономная область (НКАО) с преимущественно армянским населением. В Армении и НКАО обсуждались вопросы объединения. Однако географически территория НКАО была отделена от Армянской ССР узкой полосой азербайджанской территории, прилегавшей к городу Лачин (Лачинский коридор). У Азербайджанской ССР также был свой анклав — Нахичеванская АССР, отделенная от основной части республики полосой, относящейся к Армянской ССР.

Это интересно

Среди исследователей нет единого мнения о том, что стало причиной обострения конфликта в Нагорном Карабахе. В литературе обычно высказываются две точки зрения. Первая — оппозиция первого секретаря Компартии Азербайджанской ССР Г. А. Алиева избранию М. С. Горбачева на пост генерального секретаря ЦК КПСС в марте 1985 г. (породившая соответствующее желание нового руководства «наказать» строптивого лидера республики). Вторая — политика гласности и волна публикаций 1987 г. о советском периоде, которые сняли идеологическое табу с обсуждения проблемы статуса НКАО. Не исключено, что эти два фактора действовали совместно друг с другом.

Призывы к передаче НКАО Армянской ССР стали открыто формулироваться на митингах в Ереване осенью 1987 г. 20 февраля 1988 г. областной Совет народных депутатов Нагорно-Карабахской автономной области провел референдум о принадлежности Карабаха. По его итогам Совет НКАО обратился с просьбой к руководству СССР, Азербайджанской и Армянской ССР санкционировать выход Карабаха из состава Азербайджана и его объединение с Арменией. Но республиканское ру-

ководство во главе с Г. Алиевым отказалось от такого варианта. В 1989 г. Верховный Совет Азербайджанской ССР принял Декларацию о суверенитете в границах на 1 января 1988 г., т.е. включая территорию НКАО.

В ответ на насилие против азербайджанцев в НКАО началась волна насилия против армян в Азербайджанской ССР. Наиболее жестокими эксцессами стали армянские погромы в Сумгаите (февраль 1988) и Баку (январь 1990). После событий в Баку в город были введены подразделения Советской армии. В результате встречные потоки армянских и азербайджанских беженцев устремились из Азербайджана, с одной стороны, и Армении и Нагорного Карабаха — с другой. Попытки руководства СССР ввести режим особого управления НКАО не дали результатов.

Летом 1991 г. внутренние войска Азербайджанского МВД при поддержке Советской армии начали военные операции на территории Нагорного Карабаха, имевшие в качестве официальной цели разоружение созданных армянами «незаконных вооруженных формирований». Однако с помощью Армянской ССР формирования НКАО быстро превратились в полноценные вооруженные силы. В сентябре 1991 г. была провозглашена независимая Нагорно-Карабахская Республика (НКР). 10 декабря 1991 г. в Нагорном Карабахе состоялся референдум, на котором, по официальным данным, 99,89% избирателей высказалось за независимость от Азербайджана.

Между тем в мае 1992 г. президентом Азербайджана стал националистически настроенный политик Абдульфаз Эльчибей. Это привело к эскалации напряженности. Азербайджанские силы заняли несколько районов на севере НКР, но позднее были вынуждены их оставить. Армянские формирования перешли в наступление. В течение года формирования НКР заняли азербайджанский город Шуша и создали два коридора — Лачинский и Кейбаджарский, соединяющий их с территорией Армении. Под армянским контролем оказалась не только территория бывшей автономии, но и часть территории собственно Азербайджана. Президент А. Эльчибей попытался заручиться поддержкой Турции, которая, однако, предпочла не вмешиваться в конфликт.

Поражения вызвали в азербайджанском обществе недовольство фигурой президента. В июне 1993 г. в Баку произошел переворот, в результате которого А. Эльчибей был свергнут и эмигрировал в Турцию. На пост председателя парламента (меджлиса) вернулся Г. Алиев, которого в октябре 1993 г. избрали президентом Азербайджана. 24 сентября 1993 г. Азербайджан вступил в СНГ и заявил о намерении присоединиться к Ташкентскому договору (см. гл. 14). 5 мая 1994 г. при посредничестве России и Межпарламентской Ассамблеи СНГ в столице Киргизии Бишкеке был подписан протокол о прекращении огня. Протокол вступил в силу 12 мая 1994 г.

Это важно

Специфика Карабахского конфликта заключалась в его интернационализации. С начала военных действий в конфликт были косвенно вовлечены Россия и Турция. Армянские диаспоры во Франции и США также использовали свое влияние для привлечения внимания общественности к проблеме НКР. В 1992 г. по инициативе России была создана Минская группа ОБСЕ — объединение стран, стремящихся стать посредниками при разрешении армяно-азербайджанского конфликта. Обсуждение статуса НКР на уровне ОБСЕ позволяло ее представителям называть свою республику «самой признанной среди непризнанных».

В 1996 г. в Минской группе ОБСЕ появился институт сопредседательства. Первыми сопредседателями должны были стать Россия и Франция. Это вызвало протест Азербайджана, который официально считал их «двумя проармянскими государствами». Баку настоял на введении в число сопредседателей Минской группы США. В 1997 г. у Минской группы появились три сопредседателя.

Первый план Минской группы предусматривал решение проблемы НКР при сохранении территориальной целостности Азербайджана. На саммите ОБСЕ в Лиссабоне 2–3 декабря 1996 г. в основу урегулирования предлагалось заложить принципы сохранения территориальной целостности Азербайджана, обеспечения гарантий безопасности Нагорного Карабаха и предоставления ему самой высокой степени самоуправления в составе Азербайджана. 26 сентября 1997 г. президент Армении Левон Тер-Петросян согласился с таким вариантом. Это спровоцировало волнения в Ереване зимой 1998 г., завершившиеся его отставкой. Но и новый президент Роберт Кочарян продолжил переговоры. В ноябре 1998 г. сопредседатели Минской группы внесли предложения, основанные на концепции общего государства (т.е. конфедерации). Однако Азербайджан отверг эту концепцию.

Второй план был предложен Минской группой ОБСЕ по результатам прямых переговоров президентов Армении и Азербайджана в 1999 г. Речь шла о возможности обмена территориями между двумя странами: Армения передавала бы Азербайджану коридор в Нахичевань через Мегри, а Азербайджан Армении — НКР. Этот вариант стал предметом обсуждения на встрече президентов Г. Алиева и Р. Кочаряна в Париже (4–5 марта 2001 г.) и на переговорах в американском городе Ки-Уэсте (3–7 апреля 2001 г.).

Но 15 октября 2003 г. в Азербайджане прошли президентские выборы, на которых победил сын действовавшего президента Ильхам Алиев. (Гейдар Алиев скончался в Вашингтоне 12 декабря 2003 г.) Правительство И. Алиева заявило о фактической оккупации территории НКО Арменией. Переговорный процесс оказался в тупике.

29 ноября 2007 г. в Мадриде сопредседатели Минской группы ОБСЕ предложили президентам Армении и Азербайджана базовые принципы мирного урегулирования Карабахского конфликта, получившие название «мадридские принципы». Полный текст документа не был опубликован, что привело к инсинуациям вокруг его содержания. Министр иностранных дел Азербайджана Эльмар Мамедъяров заявил, что «мадридские принципы» поддерживают территориальную целостность Азербайджана. Министр иностранных дел Армении Вардан Осканян утверждал, что «мадридские принципы» поддерживали позицию Армении по самоопределению Нагорного Карабаха.

► **Мадридские принципы** — полузакрытый документ Минской группы ОБСЕ 2007 г., призванный определить условия урегулирования Карабахского конфликта.

19 февраля 2008 г. президентом Армении был избран Серж Саргсян, который трактовал положения этого документа как право НКР провести референдум о независимости под контролем ООН. 1 августа 2008 г. американский сопредседатель Минской группы ОБСЕ Мэттью Брайз указал, что «мадридские принципы» предусматривают проведение референдума, в котором жители Нагорного Карабаха сами решат, пойдет ли республика под юрисдикцию Азербайджана или получит независимость. Официальный Баку, комментируя заявление М. Брайза, отметил, что референдум в Карабахе возможен через 15 или 20 лет. Только 2 ноября 2008 г. в подмосковном замке Майендорф президенты Армении и Азербайджана подписали декларацию, в которой обязались продолжать мирный процесс в формате Минской группы ОБСЕ и с учетом «мадридских принципов».

Последняя попытка спасти «мадридские принципы» была предпринята на прошедшем 8–10 июля 2009 г. саммите «Группы восьми» в итальянском городе Аквиле. Документ предусматривал:

- возвращение территории вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана;
- предоставление промежуточного статуса для Нагорного Карабаха, обеспечивающего гарантии безопасности и самоуправления;
- обеспечение коридора, связывающего Армению с Нагорным Карабахом;
- определение будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха путем имеющего обязательную юридическую силу волеизъявления;
- возвращение всех внутренне перемещенных лиц и беженцев в места прежнего проживания;
- проведение международной миротворческой операции в зоне конфликта.

Однако президент США Барак Обама предложил новый формат «параллельного урегулирования»: ведение четырехстороннего диалога по линии НКР—Азербайджан и Армения—Турция. На первых порах американской дипломатии удалось достичь прогресса. 10 октября 2009 г. министры иностранных дел Турции Ахмет Давутоглу и Армении Эдвард Налбандян подписали в швейцарском городе Цюрихе «Протокол об установлении дипотношений» и «Протокол о развитии двусторонних отношений». Документы предусматривали установление дипломатических отношений и создание совместной комиссии по изучению спорных исторических вопросов («Цюрихские протоколы»). Фактически это означало согласие Анкары начать диалог по проблеме геноцида армян на территории Османской империи в 1915 г.

- **«Цюрихские протоколы»** — армяно-турецкие соглашения от 10 октября 2009 г. об установлении дипломатических отношений и создании совместной комиссии по изучению проблемы геноцида армян в 1915 г.

11 октября 2009 г. президент И. Алиев официально осудил эти документы и заявил о пересмотре отношений с Турцией в случае их ратификации. МИД Азербайджана выразил протест Анкаре. В стране были сняты все лозунги о единстве с Турцией («две страны — один народ»). Турецкий меджлис отказался рассматривать вопрос о ратификации «Цюрихских протоколов». Армяно-турецкий диалог оказался замороженным.

Провал «Цюрихских протоколов» усилил позиции сторонников жесткой линии в Азербайджане. На саммите в городе Мускоке (Канада) 26 июня 2010 г. президенты России, Франции и США опубликовали обновленную версию «мадридских принципов». Она в целом повторяла положения документа, подписанного в Аквиле. Некоторое уточнение получил пункт «Определение будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха путем имеющего обязательную юридическую силу волеизъявления его населения». Президент Азербайджана И. Алиев заявил, что подобная трактовка «мадридских принципов» неприемлема для его страны. Это означало окончательный распад «мадридского документа».

В первой половине 2010-х годов страны Минской группы пытались восстановить переговорный формат. На саммите ОБСЕ в Астане 1 декабря 2010 г. ее сопредседатели совместно с президентами Армении и Азербайджана выступили с заявлением о приверженности сторон урегулированию конфликта, основанному на принципах и нормах международного права. 4–5 июля 2011 г. при посредничестве президента России Д. А. Медведева в Казани состоялась встреча президентов Армении и Азербайджана. Однако восстановить в полной мере механизм Минской группы ОБСЕ пока не удалось. В 2012 и 2014 гг. на линии сопри-

косновения азербайджанской армии и сил НКР происходили серьезные военные инциденты. Наиболее крупный произошел 2–5 апреля 2016 г.

После переговоров в Вене (апрель 2016 г.) и Санкт-Петербурге (июнь 2016 г.) стороны при посредничестве России выработали новую переговорную повестку. Она предполагала возвращение к формуле поэтапных переговоров: демилитаризация Армении прилегающих районов к НКР, и только затем начать переговоры о статусе Нагорного Карабаха. Свою позицию по карабахскому вопросу частично изменила Россия. На Ереванском саммите Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), состоявшемся 14–15 октября 2016 г., российская сторона заявила, что гарантии безопасности распространяются на саму Армению, но не НКР. Это вызвало неоднозначную реакцию в Ереване.

3.5. Гражданская война в Таджикистане

Особым конфликтом стала гражданская война в Таджикистане. Она была вызвана не статусными, а клановыми причинами. Клановая организация, традиционная для таджикского общества, сохранилась в советское время. В стране существовало особое разделение власти и полномочий между кланами:

- северным (худжандским, или ленинабадским, по названию г. Худжанд, прежнее название которого Ленинабад);
- южным (кулябским, по названию г. Куляб);
- памирским (бадахшанцы, проживающие в Горном Бадахшане);
- гармским (представители «гармской группы районов»);
- гиссарским (выходцы из Гиссарской долины).

Москва контролировала распределение квот таким образом, чтобы существовала соразмерность между численностью клана и количеством мест, которые отдавались выходцам из него. Старшим кланом традиционно считался северный, пользующийся поддержкой Узбекской ССР. Далее по влиянию шли южный и памирский кланы. В феврале 1990 г. впервые гармцы и памирцы попытались добиться перераспределения власти в свою пользу путем отстранения от власти первого секретаря ЦК КП Таджикистана северянина К. Махкамова. Эта попытка окончилась полным изгнанием представителей гармского и памирского кланов из органов власти.

24 ноября 1991 г. президентом Таджикистана был избран южанин Раҳмон Набиев. Он опередил лидера объединенных сил оппозиции памирца Давлата Худоназарова, которого в тот момент поддерживали таджикские исламисты. Оппозиция при этом получала помощь от афганских моджахедов, этнических таджиков, имевших давнюю связь с памирским кланом. В марте 1992 г. памирцы начали кампанию по

свержению президента, организовав в Душанбе многодневный митинг под исламистскими лозунгами. Президент Р. Набиев пошел на компромисс. В стране было сформировано «правительство национального примирения» во главе с памирцем Акбаршо Искандаровым. Значительную роль в нем играли исламисты.

Основное внимание правительство А. Искандарова сосредоточило на подавлении кулябского клана. Летом 1992 г. начались боевые действия в Кулябской области. Южный клан организовал сопротивление. Провозгласив создание Народного фронта, южане сформировали боеспособные военизированные отряды. 7 сентября 1992 г. памирцы вынудили Р. Набиева сложить с себя полномочия президента. Новым президентом провозгласил себя А. Искандаров, предложивший пост премьер-министра выходцу из Худжанда А. Абдулладжонову. *Осенью 1992 г. в Таджикистане пришел к власти памирский клан, в то время как северный клан стал вторым в формирующемся тандеме.*

Это важно

Усиление памирского клана вызвало тревогу в России и Узбекистане. Москва опасалась исламизации Таджикистана (правительство А. Искандарова стало требовать от России вывода из страны 201-й российской армии и передачи ее боевой техники вооруженным формированиям памирцев), а Узбекистан — исламизации своей Хазарейской области — районов вокруг Самарканда и Бухары, населенных этническими таджиками. Обе страны стали оказывать поддержку Народному фронту Таджикистана, сделав ставку на южный клан.

Помощь Москвы и Ташкента позволила силам южного клана начать в октябре 1992 г. наступление на Душанбе. Верховный совет Таджикистана созвал сессию парламента не в столице, где господствовали памирцы, а в Худжанде. Депутаты-худжандцы и кулябцы упразднили институт президентства и избрали главой парламента кулябца Эмомали Раҳмонова. Пост главы правительства сохранил А. Абдулладжонов. Снова была восстановлена коалиция северян и южан, но на этот раз при первенствовании последних. 10 декабря 1992 г. войска Народного фронта вошли в Душанбе и стали вытеснять исламистов на территорию Афганистана. Конфликт переместился в Горный Бадахшан — территорию проживания этнических памирцев.

В январе 1993 г. была достигнута договоренность о формировании коллективных миротворческих сил СНГ, состоявших из российских войск (90%) и подразделений Узбекистана, Киргизии и Казахстана. В Таджикистане развернули работу миротворческие миссии ООН и ОБСЕ, а также миссия Международного комитета Красного Креста, которая взяла на себя оказание гуманитарной помощи беженцам. 24 сентября 1993 г. были подписаны документы о формировании и функционировании Коллективных миротворческих сил (КМС) СНГ

в Таджикистане. В задачи КМС входило также содействие нормализации обстановки на таджикско-афганской границе и создание условий для диалога между правительством и оппозицией.

Основной задачей правительства Э. Рахмонова стало установление контроля над Горным Бадахшаном. В январе 1993 г. с его руководством было достигнуто соглашение о неразмещении на этой территории правительственные войск. Это означало раскол памирского клана, в котором стали преобладать сторонники компромисса с новым руководством Таджикистана. Другой задачей стало пресечение поставок оружия из Афганистана в Горный Бадахшан. 25 мая 1993 г. в Москве был подписан российско-таджикский договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи. В нем было регламентировано присутствие на территории Таджикистана частей Российской армии и пограничной службы. Задачей российских пограничников и 201-й мотострелковой дивизии стало обеспечение безопасности на таджикско-афганской границе.

В 1996 г. при посредничестве России и Ирана правительство Таджикистана и лидеры памирского клана начали переговоры. 27 июня 1997 г. в Москве Э. Рахмонов и С. Абдулло Нури в присутствии президента РФ Б. Н. Ельцина подписали Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. В стране было сформировано коалиционное правительство. Лидеры оппозиции получили в нем около трети мест. Последовала интеграция вооруженных формирований оппозиции в силовые структуры. В стране создавалась Партия исламского возрождения как легальный орган умеренных шиитов. Радикальные представители памирского и гиссарского кланов сформировали правительство в изгнании на территории Афганистана.

* * *

Национально-территориальные конфликты на территории бывшего СССР стали результатом «парада суверенитетов» конца 1980-х годов, фактически продолжением проблемы «права наций на самоопределение». Если допустить, что у союзных республик было право на отделение от СССР, то возникал вопрос о праве автономных образований отделяться, в свою очередь, от республик ССР.

Вместе с тем национально-территориальные конфликты в бывшем СССР подтвердили прочность союзных республик. Проблемы самоопределения затронули только несколько автономных образований, возникших на границах этнополитических разломов (Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах). Утрата контроля над ними не привела к кручу государственности Молдавии, Грузии и Азербайджана. Все бывшие республики состоялись как суверенные государства, даже потеряв контроль над отдельными образованиями, перешедшими в разряд «замороженных конфликтов».

Контрольные вопросы

1. В чем заключалась особенность формирования Молдавской, Грузинской и Азербайджанской ССР?
2. Раскройте понятие «замороженный конфликт».
3. Выделите этапы развития конфликта в Приднестровье. Дайте определение понятиям «молдовенализм» и «унионизм».
4. Как развивались этнополитические конфликты на территории Грузии?
5. Как влияли конфликты в Грузии на развитие российско-грузинских отношений?
6. В чем специфика процесса карабахского урегулирования? Почему представители Нагорного Карабаха называют свою республику «самой признанной среди непризнанных»?
7. Как развивалась гражданская война в Таджикистане?

Рекомендуемая литература

Барсенков А. С. Введение в современную российскую историю (1985–1991). М.: Аспект Пресс, 2002.

Кожокин Е. Молдавия: современные тенденции развития. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004.

Гаджиев К. Геополитика Кавказа. М.: Международные отношения, 2001.

Международные отношения в Центральной Азии. События и документы / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2011.

Федулова Н. Г. «Замороженные» конфликты в СНГ и позиция России // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 1. С. 57–67.

Фурман Д. Карабахский конфликт: национальная драма и коммунальная склока // Свободная мысль. 1994. № 11.

Языкова А. Румыния — Молдавия: вместе или порознь? // Международные процессы. 2007. № 1.

КОНЦЕПЦИЯ «РАСШИРЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ» И СТАНОВЛЕНИЕ НОВОЙ РОЛИ НАТО

Распад СССР вызвал в США дискуссии о трансформации внешнеполитической стратегии, постепенно превратившиеся в обсуждение характера нового мирового порядка и его отличия от bipolarной системы. Американские политологи фиксировали, что произошедшие в мире сдвиги в целом благоприятны для Соединенных Штатов. Вопрос заключался в том, как долго будет действовать благоприятный для Вашингтона расклад сил и можно ли оформить его в институциональные изменения.

4.1. Оценки в США международно-политических перемен конца 1980-х годов

Политика «перестройки» поначалу не воспринималась американскими экспертами как радикальная трансформация советской системы. Преобладала точка зрения, что советское руководство пытается смягчить конфронтацию с Западом ради создания благоприятных условий для проведения модернизации. М. С. Горбачев оценивался в США как преемник консервативно настроенного Ю. В. Андропова (1982–1984). Концептуальных изменений в отношении к Советскому Союзу в США во второй половине 1980-х годов не было.

Однако к началу 1989 г. игнорировать глубину реформ в Советском Союзе стало невозможно. С одной стороны, в Белом доме отмечали снижение военно-политической активности СССР, с другой — с тревогой воспринимали поворот советского руководства к социал-демократическим ценностям и его сближение со странами Западной Европы. 12 мая 1989 г. президент Дж. Буш произнес в городе Остине (штат Техас) речь, в которой заявил о необходимости сформировать новую внешнеполитическую стратегию США. Американский истеблишмент, по его мнению, должен был выйти за рамки концепции сдерживания (*beyond containment*) и содействовать демократизации советской политической системы. Президент США также заявил, что демократизация СССР неотделима от продолжения политики разоружения.

Техасская речь Дж. Буша вызвала в американской политологии интеллектуальную рефлексию на тему обновленного мирового порядка. Наиболее концептуальной оказалась работа Пола Кеннеди «Взлеты и падения великих держав». Ключевое ее положение заключалось в том, что любая гегемония рано или поздно заканчивается и приводит к созданию антигегемонистских коалиций. Соединенные Штаты, по мнению Пола Кеннеди, могут разделить участь Испании, Нидерландов и Франции, если будут проводить гегемонистскую политику. Альтернативой гегемонии предлагалась политика лидерства: «управление с согласия управляемых», т.е. программирование международных отношений в выгодном для лидера русле. После выхода в свет работы П. Кеннеди термины «лидерство» (*leadership*) и «гегемония» (*hegemony*) стали широко использоваться в американском политическом лексиконе.

- **Гегемония** — внешнеполитическая стратегия, основанная на жестком навязывании определенного набора правил и ценностей другим государствам.
- **Лидерство** — внешнеполитическая стратегия, основанная на управлении посредством консенсуса, в рамках которого государство-лидер формирует повестку международных отношений и защищает выгодный ему международный порядок.

Хотя многие авторы фиксировали снижение угрозы военного конфликта с СССР, преобладала точка зрения, что кардинального изменения мирового порядка, несмотря на распад социалистического содружества, не произошло. Перед внешней политикой США остались проблемы, во многом характерные для периода биполярной конфронтации.

Во-первых, советский военный потенциал не был демонтирован по образцу Германии и Японии после Второй мировой войны. Россия оставалась единственной в мире страной, способной физически уничтожить Соединенные Штаты и вести с ними войну на базе сопоставимых видов вооружений. *Во-вторых*, продолжалось усиление других великих держав (прежде всего Китая, Японии, Германии). Наибольшую тревогу у американских экспертов вызывал рост их экономических ресурсов, но обсуждались и варианты их конвертации в военную мощь. *В-третьих*, союзники США могли поставить вопрос о свертывании американского военного присутствия на своей территории. В Белом доме с тревогой следили за усилением роли СБСЕ. Высказывались опасения и относительно переподписания американо-японского Договора безопасности 1960 г. в сторону расширения военно-политической самостоятельности Токио. *В-четвертых*, особое значение стала приобретать проблема новых вызовов: региональная нестабильность, спровоцированная агрессией против союзника Соединенных Штатов; нелегальная миграция и этнические волнения; активность террористических сетей; столкновения из-за природных ресурсов; деградация природной среды. Все это рассматривалось американскими аналитиче-

скими центрами как сценарии, способные повлечь за собой использование вооруженных сил.

Большую популярность в США приобрел термин «мягкая сила» (*soft power*). Введенный в 1990 г. американским политологом Джозефом Наем, он предусматривал достижение стратегических целей культурными и идеологическими механизмами.

► **Мягкая сила** — форма политической власти, предполагающая достижение желаемого результата посредством использованных идеологических и культурных механизмов.

12 сентября 1990 г. президент Дж. Буш на Генеральной Ассамблее ООН заявил о возможности построения «нового мирового порядка» (*New World Order*). Этот термин остался без пояснения: президент США подчеркнул, что новый порядок может быть более «демократическим» и «открытым» по сравнению с международным порядком периода биполярной конфронтации. В августе 1991 г. Совет национальной безопасности (СНБ) представил Стратегию национальной безопасности США (СНБ-91), выполненную в умеренно реалистическом ключе. К приоритетам Соединенных Штатов в новом мире относились:

- необходимость поддержания американского присутствия в Европе, поскольку сохранилась советская военная мощь;
- учет того факта, что Германия и Япония продолжают развиваться как крупные экономические и политические центры;
- поддержание системы американских гарантитй безопасности странам Европы и сохранение НАТО как ключевого механизма трансатлантических отношений;
- налаживание взаимодействия с КНР при одновременном укреплении гарантитий безопасности союзникам в Азиатско-Тихоокеанском регионе;
- борьба с «новыми угрозами»: распространением ОМП и региональными конфликтами.

4.2. Формирование концепции «расширения демократии»

Распад СССР потребовал от американского истеблишмента выработки новой внешнеполитической стратегии. СНБ-91 разрабатывалась под мировой порядок, в котором у США был мощный противовес в лице СССР. С его исчезновением Вашингтон получил возможность действовать более свободно. Администрация Дж. Буша-ст. считала, что у США появились благоприятные условия для формирования нового мирового порядка.

8 марта 1992 г. в газете «Нью-Йорк таймс» были опубликованы выдержки из рабочего документа «Указания по оборонному строитель-

ству на 1994–1999 финансовые годы» (*Defense Planning Guidance, FY 1994–1999*), подготовленного под руководством заместителя министра обороны США Пола Вулфовица (отсюда его неофициальное название — «Меморандум Вулфовица»). Ключевой задачей политики национальной безопасности Соединенных Штатов было объявлено предотвращение появления в Евразии соперника, сопоставимого с бывшим СССР (*peer competitor*). «Геополитическим противником США будет любое государство, претендующее на установление гегемонии в Евразии: Россия, Германия, Китай, Япония», — указывалось в документе. Для предотвращения этого сценария документ предлагал администрации Дж. Буша реализовать четыре комплекса односторонних мер:

- 1) сохранить систему американского военного присутствия в Евразии;
- 2) предотвратить восстановление единого государства на территории СССР;
- 3) сохранить ограничение суверенитетов Германии и Японии;
- 4) блокировать появление оборонных структур ЕС, которые могли бы подорвать НАТО.

Положения «Меморандума Вулфовица» означали сдвиг в пользу гегемонистской стратегии. Осуществление его положений вело к усилинию конфронтации с Россией и КНР, а также давления на союзников по НАТО. Политика односторонних действий США по укреплению статуса сверхдержавы получила название *унилатерализма*.

► **Унилатерализм** — доктрина или программа, постулирующая приоритет односторонних действий США над интересами других государств.

Администрация Дж. Буша не подтвердила, но и не опровергла подлинность данного документа, однако после публикации Меморандума Вулфовица в Белом доме произошли кадровые перестановки. Летом 1992 г. ушел в отставку госсекретарь США Дж. Бейкер. (Официальной причиной этого стало его намерение возглавить предвыборную кампанию Дж. Буша; неофициальной — несогласие с жестким курсом группы Р. Чейни и П. Вулфовица.) Место Дж. Бейкера занял сторонник проведения более жесткого курса Лоуренс Иглбергер.

В ноябре 1992 г. победу на президентских выборах в Соединенных Штатах одержал кандидат от Демократической партии Уильям Джефферсон Клинтон. Представители новой администрации (вице-президент Альберт Гор, помощник президента по национальной безопасности Энтони Лейк, госсекретарь Уоррен Кристофер, заместитель госсекретаря Стюарт Тэлботт) утверждали, что США должны сформировать благоприятный для себя мировой порядок на трех условиях:

- 1) сохранение силового отряда США от союзников и потенциальных противников;

-
- 2) поддержание американского экономического преобладания;
 - 3) широкое распространение американских идеалов и ценностей.

Речь шла о формировании политически однородной среды, в которой США будут выступать экономическим, силовым и идейно-политическим лидером на неопределенный срок. Такой подход был близок к популярной в США теории демократического мира.

Это важно

Теория демократического мира — теория, согласно которой либеральные демократические режимы не воюют друг с другом. Распространение норм либеральной демократии (даже за счет применения силы) отождествляется с распространением мира и стабильности. Эта теория была создана в 1970-х годах американскими исследователями Дэвидом Сингером, Майклом Дойлом, Стюартом Бреммером. Ее противники указывают, что современные либеральные демократии не ведут войн друг с другом вследствие объединения в общие военно-политические блоки при силовом преобладании США.

С этой целью администрация У. Клинтона стремилась достичь консенсуса с ближайшими союзниками и партнерами США, допускавшего локальные уступки Вашингтона, однако исходящего из американских интересов. Это означало максимально возможное вовлечение других стран в орбиту взаимодействия с Соединенными Штатами на условиях «младших партнеров». Такая внешнеполитическая стратегия получила название «навязанный консенсус». Ее реализации благоприятствовала тактика других великих держав, которые избегали конфликта с США и стремились удержать разногласия с ними на контролируемом уровне.

► **Навязанный консенсус** — внешнеполитическая тактика администрации У. Клинтона, основанная на склонении других государств к взаимодействию с Соединенными Штатами на американских условиях.

21 сентября 1993 г. помощник президента США по национальной безопасности Энтони Лейк выступил в Университете им. Джонса Хопкинса (Вашингтон) с программной речью о новой внешнеполитической стратегии. Основным ее содержанием стало оглашение концепции расширения демократии (*enlargement of democracy*). По мнению Э. Лейка, после окончания холодной войны Соединенные Штаты должны сформировать благоприятную для себя среду международных отношений, поэтому администрации У. Клинтона требовалось:

- укрепить «трансатлантическое ядро» в виде партнерства со странами Европейского сообщества;
- присоединить бывшие социалистические страны (кроме России) к общим трансатлантическим институтам;
- проводить «гуманитарные акции» по урегулированию вооруженных конфликтов.

Это интересно

Тезис о необходимости распространения либеральной демократии сам по себе не был новым для Соединенных Штатов. Идея помощи либеральным демократиям обсуждалась американской общественностью во время европейских революций 1848 г. В годы Второй мировой войны с идеей распространения либеральной демократии выступала администрация Ф. Д. Рузвельта (1933–1945). Администрация Г. Трумэна (1945–1952) увязывала предоставление финансовой помощи странам Западной Европы по «плану Маршалла» с укреплением у них норм либеральной демократии. Новизна выступления Э. Лейка заключалась не в самой идеи демократического мессианизма, а в формах ее реализации. *Во-первых*, идея распространения демократии была объявлена идеологической основой внешней политики Соединенных Штатов, *во-вторых*, она увязывалась с конкретными мероприятиями.

«Доктрина Лейка» выполняла двоякую задачу: создавала идеологическую мотивацию для американского лидерства и позволяла решить ключевые стратегические задачи (сохранение американского присутствия в Европе, закрепление geopolитических итогов распада Советского Союза и расширения диапазона использования американской силы). Ключевым моментом было обозначение возможности принятия в трансатлантические структуры бывших социалистических стран и республик СССР. На практике это означало распространение на них американских гарантий безопасности. Последнее объективно вело к закреплению новых границ в Восточной Европе, установленных в 1991 г.

В июле 1994 г. основные положения из выступления Э. Лейка были изложены в документе «Стратегия национальной безопасности США 1994–1995. Расширение и вовлечение». С этого времени концепция расширения демократии стала официальной внешнеполитической стратегией администрации У. Клинтона.

4.3. Проблема европейской оборонной идентичности в отношениях США и стран ЕС

Первым направлением политики расширения демократии стало укрепление трансатлантических отношений. 8 ноября 1991 г. на Римском саммите НАТО была принята новая Стратегическая концепция Североатлантического альянса. Она постулировала необходимость приспособить НАТО к новым вызовам, но не уточняла характер этого процесса. Указывалась только необходимость повысить роль кризисного реагирования (*crisis management*). Между тем страны Европейского сообщества 27 февраля 1992 г. подписали Маастрихтский договор о создании Европейского союза, на основе которого была запущена программа Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ).

-
- **Кризисное реагирование** — понятие, предложенное администрацией Дж. Кеннеди (1961–1963) в рамках концепции гибкого реагирования. Оно предполагало локальное применение силы в рамках региональных конфликтов. Римский саммит НАТО 1991 г. постановил использовать это понятие для обозначения не мер в локальных конфликтах в «третьем мире», а действий с гуманитарными (т.е. правозащитными) целями.

19 мая 1992 г. страны—участницы ОВПБ в Петерсберге (пригород Бонна) подписали Декларацию о новых военно-политических задачах Западно-Европейского союза. ЗЕС брал на себя задачи по реализации гуманитарных, спасательных и миротворческих миссий, не предусмотренные Вашингтонским договором 1949 г., в интересах всего ЕС и во взаимодействии с НАТО. Особо подчеркивалась необходимость создания коллективных вооруженных и миротворческих сил стран—участниц ЗЕС (см. гл. 13).

Это важно

Западно-Европейский союз был создан на основе подписанного 17 марта 1948 г. Договора об экономическом, социальном и культурном сотрудничестве и коллективной обороне (Брюссельского пакта). До 1955 г. эта организация называлась Западным союзом. После вступления в нее ФРГ в 1955 г. Западный союз был переименован в Западно-Европейский союз. До начала 1990-х годов ЗЕС не имел полноценных институциональных структур и вооруженных сил: функции по защите его участников выполнял Североатлантический альянс. Петерсбергская декларация 1992 г. означала заявку на превращение ЗЕС в организацию, дополнявшую НАТО.

Администрация У. Клинтона была обеспокоена подписанием Петерсбергской декларации. Тревогу в Белом доме вызывало появление военно-политической структуры, дублирующей функции НАТО. Теоретически это могло привести к подрыву американского военного присутствия в Европе. Однако администрация У. Клинтона не пошла на открытое противостояние европейским союзникам, а предпочла присоединиться к проекту ОВПБ с целью его последующего перепрограммирования в выгодном для себя направлении. Предложения американской дипломатии поддержали Британия и Франция, которые опасались усиления объединившейся Германии (см. гл. 5).

Переговоры о присоединении США к ОВПБ начались на Брюссельском саммите НАТО 10–11 января 1994 г., где президент У. Клинтон предложил странам ЕС помочь в создании Объединенных многонациональных оперативных сил (ОМОС). Европейские страны, испытывавшие дефицит в военной инфраструктуре, согласились с американской инициативой. Брюссельский саммит принял компромиссное решение. Страны ЗЕС получили возможность использовать в своих целях инф-

раструктуру НАТО, т.е. американского военного контингента, в Европе. Соединенные Штаты, в свою очередь, могли стать участником ОМОС наравне со странами ЗЕС.

Результаты Брюссельского саммита были закреплены на Берлинской встрече министров иностранных дел стран НАТО 2–3 июня 1996 г., договорившихся запустить на базе ОВПБ проект европейской оборонной идентичности. Он должен был реализовываться на базе европейской инфраструктуры НАТО, основу которой составляли вооруженные силы США. «Берлинская формула» НАТО означала, таким образом, что европейская оборонная идентичность будет развиваться не в оппозиции к системе трансатлантических отношений, а в ее рамках.

► **Берлинская формула НАТО** — решение стран—участниц НАТО, согласно которому проект европейской оборонной идентичности должен развиваться на основе военной инфраструктуры Североатлантического альянса и в тесном взаимодействии с США.

Ситуация для США облегчалась позицией Франции. На Брюссельском саммите 11 января 1994 г. президент Ф. Миттеран заявил о готовности Парижа вновь подключиться к военному сотрудничеству в рамках НАТО. В 1995 г. министры иностранных дел и обороны Франции стали регулярно присутствовать на заседаниях НАТО. 8 апреля 1996 г. министр иностранных дел Франции Эрве де Шаретт заявил, что целью для его страны является самоутверждение в альянсе как европейского государства. В сентябре 1996 г. министр обороны Франции Шарль Мийон поставил условием возвращения его страны в НАТО создание автономных северного и южного командования альянса. Однако администрация У. Клинтона не согласилась с французскими требованиями.

Принятие «берлинской формулы» было несомненным успехом американской дипломатии. Дискуссии о целесообразности сохранения НАТО, популярные в странах Европейского сообщества в конце 1980-х годов, оказались свернутыми. ЗЕС стал выступать не организацией-дублером, а дополнением к НАТО.

4.4. Переговоры о расширении НАТО на Восток

Вторым направлением концепции расширения демократии стало подключение бывших социалистических стран к общим трансатлантическим институтам. Речь шла о возможности расширения Североатлантического альянса на Восток за счет подключения к нему бывших социалистических стран и части республик бывшего СССР, прошедших «демократический транзит». Еще в 1991 г. для государств—партнеров альянса был создан Совет североатлантического сотрудничества,

в 1992 г. в его состав вошли бывшие республики СССР, включая Россию. В 1997 г. он получил новое название — Совет евроатлантического сотрудничества.

Заявления о возможности расширения НАТО звучали еще в 1993 г. В марте 1993 г. с этим тезисом выступил министр обороны ФРГ Фолькер Рюэ. Президент Польши Л. Валенса обсуждал эту проблему с президентом Б. Н. Ельциным на Варшавской встрече 25 августа 1993 г. На официальном уровне проблема расширения НАТО впервые была поставлена на Брюссельском саммите глав государств альянса 10–11 января 1994 г. В коммюнике саммита указывалось, что «лидеры стран альянса ожидают и приветствуют расширение НАТО». 12 января 1994 г. на пресс-конференции с лидерами стран Вишеградской группы президент У. Клинтон отметил: «Вопрос теперь состоит не в том, примет ли НАТО новых членов, а в том, как и когда это будет сделано».

► **Вишеградская группа** — объединение четырех стран Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия), созданное в ходе встречи в венгерском городе Вишеград 15 января 1991 г. Целью стран-участниц группы было объявлено стремление интегрироваться в европейские и трансатлантические институты.

На Брюссельском саммите лидеры стран НАТО запустили программу «Партнерство ради мира» — ПРМ (*Partnership for Peace*), распространявшуюся на страны Восточной Европы и республики бывшего СССР. Формально она преследовала две цели: повысить оперативную совместимость вооруженных сил стран-партнеров с вооруженными силами НАТО и содействовать усилению гражданского контроля над политической сферой страны. Фактически речь шла о переходе стран-партнеров на натовские стандарты вооружений и военного планирования.

1 декабря 1994 г. Совет НАТО издал коммюнике о начале переговорного процесса по расширению НАТО на Восток. Конкретные сроки начала расширения в документе не указывались. «Брюссельское коммюнике» вызвало болезненную реакцию российского руководства. 3 декабря 1994 г. министр иностранных дел РФ А. В. Козырев в Париже подверг критике этот документ. 5 декабря 1994 г. президент России Б. Н. Ельцин выступил с программной речью на саммите СБСЕ в Будапеште, сделав три важных заявления. *Во-первых*, расширение НАТО подрывает систему европейской безопасности, контуры которой были установлены на Парижском саммите СБСЕ 1990 г. *Во-вторых*, на смену холодной войне приходит «холодный мир», т.е. жесткое межгосударственное соперничество. *В-третьих*, альтернативой расширению НАТО выступает построение концентрической системы безопасности на базе соглашения четырех ведущих организаций: НАТО—ЕС—ОБСЕ—СНГ.

Это важно

Российская сторона ссыпалась на обязательства лидеров стран НАТО не расширять альянс на Восток, данные ими М. С. Горбачеву на переговорах об объединении ГДР и ФРГ летом 1990 г. Президент Б. Н. Ельцин потребовал их выполнения на саммите «Группы семи» в Неаполе 8–10 июля 1994 г. Администрация У. Клинтона, судя по воспоминаниям заместителя госсекретаря Строуба Тэлботта, не отрицала факта устных обязательств по нерасширению НАТО. Однако Белый дом подчеркивал, что они были даны президенту СССР, а не Российской Федерации.

Администрация У. Клинтона отвергла предложения президента России как «нереалистичные». Однако Белый дом понимал необходимость переговоров с Кремлем. 9 мая 1995 г. в Москве на праздновании пятидесятилетия Победы в Великой Отечественной войне побывали президент У. Клинтон и канцлер Г. Коль. На Московском саммите президенты России и США достигли договоренностей относительно расширения НАТО:

- 1) постепенный характер расширения;
- 2) обязательные консультации с Россией по проблемам европейской безопасности;
- 3) усиление политической составляющей НАТО.

Российская сторона пошла на ответный жест доброй воли: еще 22 июня 1994 г. параллельно с подписанием ПМР на особых условиях. (Речь шла только о политическом партнерстве России и НАТО и повышении оперативной совместности при проведении миротворческих и спасательных операций.) Однако после нанесения силами НАТО авиаударов по позициям боснийских сербов 6 августа 1994 г. Россия приостановила переговоры о его подписании (см. гл. 5), а после Московского саммита изменила подход. 30 мая 1995 г. на саммите НАТО в городе Нордвейке (Нидерланды) министр иностранных дел А. В. Козырев подписал соглашение о присоединении России к ПМР. Он заявил, что программа ПМР может стать альтернативой расширению альянса на Восток.

Администрация У. Клинтона трактовала присоединение России к ПМР как согласие с расширением НАТО на Восток. 20 сентября 1995 г. Совет НАТО опубликовал доклад «Исследование по проблеме расширения Североатлантического альянса» (*Study on NATO Enlargement*). Содержание данного документа разительно отличалось от «московских договоренностей». НАТО оставляло за собой право размещать ЯО на территории своих новых членов. Расширение НАТО должно было проходить через подключение новых стран к Вашингтонскому договору 1949 г. Другие страны не имели права вето на процесс расширения НАТО. Реакция российской стороны на появление данного документа была негативной. 5 января 1996 г. А. В. Козырев ушел

в отставку, и его место занял бывший руководитель Службы внешней разведки (СВР) Е. М. Примаков (см. гл. 6).

Новый министр иностранных дел России был противником расширения НАТО, однако, осознавая неизбежность этого процесса, в августе 1996 г. предложил концепцию минимизации ущерба. Россия соглашалась с расширением НАТО на следующих условиях:

- неразмещение ЯО на территории новых членов НАТО;
- проведение НАТО обязательных консультаций с Россией по вопросам европейской безопасности;
- кодификация отношений России и НАТО посредством подписания документа, в котором будут зафиксированы взаимообязывающие соглашения.

Российская сторона попыталась подкрепить заявления Е. М. Примакова парасиловыми демонстрациями. 14 июня 1996 г. президент Б. Н. Ельцин указал, что Россия может вернуть тактическое ядерное оружие в Калининградскую область и на Балтийский флот. Осенью 1996 г. с серией жестких заявлений выступил секретарь Совета обороны РФ Ю. Н. Батурина. Он подчеркнул, что расширение НАТО вынуждает Россию оставить в силе общую воинскую повинность.

Руководство страны стремилось заручиться на переговорах с США поддержкой западноевропейских государств. В экспертных кругах (прежде всего Совете по внешней и оборонной политике РФ) преобладало мнение, что страны ЕС могут ради партнерства с Россией смягчить или даже заблокировать процесс расширения НАТО на Восток. Консультации по данной проблеме президент Б. Н. Ельцин провел с канцлером ФРГ Г. Колем в ходе визита в Берлин в августе 1994 г. Министр иностранных дел Е. М. Примаков 30 июля 1996 г. заявил, что из всех западных стран только Франция понимает озабоченность России по проблеме расширения НАТО. Однако ни Берлин, ни Париж не поддержали российских предложений. На встрече в Завидове (Подмосковье) 9 января 1997 г. канцлер Г. Коль подтвердил президенту Б. Н. Ельцину, что Германия поддерживает процесс расширения НАТО на Восток, хотя готова выступить посредником на переговорах России и США.

В ноябре 1996 г. У. Клинтон был переизбран на второй президентский срок. Вторая администрация У. Клинтона (1997–2000) отказалась от российской стратегии минимизации ущерба. В Белом доме опасались, что в случае ее реализации страны Восточной Европы будут ощущать себя неполноценными членами альянса. 10 декабря 1996 г. сессия Совета НАТО в Брюсселе санкционировала подготовку к процессу расширения альянса и утвердила график организационных мероприятий. Российской дипломатии следовало найти компромисс до лета 1997 г., когда руководство НАТО должно было сделать официальное приглашение странам-кандидатам на вступление.

Параметры компромисса были согласованы в ходе Московской встречи Е. М. Примакова с госсекретарем США М. Олбрайт 21–24 февраля 1997 г. Стороны согласовали, что Россия соглашается с процессом расширения НАТО на следующих условиях:

- заявление НАТО об отсутствии намерения размещать ЯО на территории новых стран—членов альянса;
- проведение консультаций по проблемам европейской безопасности, но не расширения НАТО;
- подписание Россией и НАТО документа, который не потребует ратификации парламентами (т.е. декларации о намерениях).

На саммите в Хельсинки 20–21 марта 1997 г. президенты Б. Н. Ельцин и У. Клинтон договорились о подписании базового документа об основах отношений России и НАТО, который должен будет снять озабоченности России. 27 мая 1997 г. в Париже президент Б. Н. Ельцин и лидеры стран НАТО подписали Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора.



С юридической точки зрения этот документ был консультативным пактом между двумя сторонами. Однако Основополагающий акт, не имеющий обязательной силы, не требовал его ратификации парламентами государств-участников.

Во-первых, Россия и Североатлантический альянс определили основы взаимоотношений. Стороны заявляли, что не рассматривают друг друга в качестве противников и намерены преодолеть наследство холодной войны, признают друг друга в качестве субъектов и устанавливают дипломатические отношения. Россия в марте 1998 г. открывала постоянно действующее представительство при штаб-квартире НАТО в Брюсселе, а Альянс — два постоянно действующих представительства в Москве: информационное бюро НАТО и миссию связи НАТО. Первое выполняло политические, второе — преимущественно военные функции.

Во-вторых, Россия и НАТО определяли формат политических консультаций по проблемам европейской безопасности. Стороны создавали Постоянный совместный совет (СПС) Россия—НАТО, который действовал по формуле «19+1». Сначала 19 членов НАТО вырабатывали общее решение, а затем обсуждали его вместе с представителями России. СПС проводил консультации на двух уровнях:

- 1) на уровне глав государств;
- 2) на уровне министров иностранных дел и обороны.

В-третьих, Основополагающий акт фиксировал взаимные политические обязательства сторон. Страны НАТО отметили, что в настоящий момент у альянса нет намерения размещать ЯО на территории

своих новых членов. (При этом, правда, не указывалось, что такое намерение не появится в будущем.) Россия заявила о продолжении политики сокращения вооружений и отсутствии намерения угрожать членам НАТО. Стороны заявили о намерении возобновить переговоры по созданию безъядерной зоны в Центральной Европе.

Это интересно

Создание безъядерной зоны в Центральной Европе было предложено в 1957 г. министром иностранных дел Польши Адамом Рапацким. Его план предполагал отказ ядерных держав от размещения ЯО на территории ФРГ, ГДР, Польши и Чехословакии. Такой вариант был призван предотвратить размещение американского ЯО в ФРГ. В конце 1950-х годов страны НАТО отказались от «плана Рапацкого», ссылаясь на превосходство СССР в обычных вооружениях. Обязательства России и НАТО по Основополагающему акту были восприняты как возможность возвращения к этому плану.

Компромисс между Россией и НАТО означал отказ сторон от милитаризации Восточной Европы: альянс не направляет на территории своих новых членов ЯО и крупные воинские контингенты. Россия не угрожает безопасности новых членов НАТО, т.е. не размещает крупные воинские контингенты вблизи их границ. Взаимные обязательства подтверждались в рамках подписанного 6 мая 1997 г. Люксембургского коммюнике по проблеме адаптации ДОВСЕ (см. гл. 11). Российское руководство надеялось, что американские гарантии безопасности новым членам НАТО будут носить преимущественно политический, а не военный характер.

Подписание Основополагающего акта позволило американской дипломатии начать мероприятия по расширению НАТО. На саммите НАТО в Мадриде 8–9 июля 1997 г. приглашение на вступление получили Польша, Чехия и Венгрия. Отклоненной осталась заявка Румынии ввиду неурегулированности на тот момент ее территориальных споров с Венгрией. Официально Польша, Чехия и Венгрия присоединились к Вашингтонскому договору 15 марта 1999 г.

4.5. Становление концепции нового интервенционизма

Третьим направлением «доктрины Лейка» стало укрепление системы «гуманитарного вмешательства». 18 июня 1993 г. президент У. Клинтон подписал Обзорную директиву № 13 (PRD13), разделившую понятия «миротворческие миссии» (*peace-keeping operations*) и «операции по принуждению к миру» (*peace-enforcement operations*). В «Стратегии национальной безопасности 1994 г.» был использован термин «новый интервенционизм» (*new interventionism*) — право США и других демократических стран вмешиваться во внутригосударственные конфликты в гу-

манитарных целях. Особого внимания заслуживала проблема «несостоившихся государств» (*failed states*), которые не способны поддерживать стабильность на собственной территории. Администрация У. Клинтона предпочитала, чтобы такое вмешательство происходило в рамках взаимодействия с ООН. Однако в крайнем случае допускалась возможность проведения самостоятельных действий с опорой на НАТО.

- **Новый интервенционизм** — концепция, допускающая вооруженное вмешательство во внутренние дела других стран под предлогом осуществления гуманитарных акций.

Прецедентом реализации концепции нового интервенционизма стала интервенция в *Сомали*. В январе 1991 г. президент этой страны М. Сиад Барре был свергнут в результате государственного переворота. В отсутствие легитимной власти в Сомали развернулась междоусобная война кланов, среди руководителей которых заметной фигурой оказался генерал Мохаммед Фараҳ Айдид. В 1992 г. ООН начала оказывать населению этой страны гуманитарную помощь. Однако группировки М. Айдida стали нападать на поставленные ООН продовольственные грузы. Совет Безопасности ООН обратился за помощью к Соединенным Штатам. В декабре 1992 г. в Сомали для охраны грузов ООН был введен американский контингент.

Летом 1993 г. между американским контингентом и силами генерала Айдиды начались боевые столкновения. Наиболее серьезными они были в столице страны Могадишо 3–4 октября 1993 г.: погибли 18 американских военнослужащих. Американскую общественность шокировала показанная по телевидению сцена, как торжествующие сомалийцы таскали по городу тело погибшего солдата. В марте 1994 г. американский контингент был выведен из Сомали. В начале 1995 г. США помогли эвакуировать силы ООН с этой территории.

Это интересно

В 1999 г. американский журналист Марк Боуден опубликовал книгу «Падение Черного Ястреба: История о современной войне», посвященную событиям в Могадишо 3–4 октября 1993 г. В 2001 г. на ее основе был снят художественный фильм «Падение Черного Ястреба».

Более успешной оказалась американская интервенция на *Гаити*. В 1986 г. в этой стране пал режим клана Дювалье, и после серии переворотов к власти пришло демократическое правительство во главе с бывшим католическим священником Жаном Бертраном Аристидом. В сентябре 1991 г. Ж. Б. Аристид был свергнут военной хунтой и эмигрировал в Соединенные Штаты. Администрация У. Клинтона обвинила хунту в сотрудничестве с наркобизнесом и колумбийской наркомафией. В сентябре 1994 г. США провели вооруженную интервенцию на Гаити, вернув к власти Ж. Б. Аристида.

По иной схеме развивалась ситуация в *Либерии*. С 1989 г. здесь шла гражданская война между силами Национального патриотического фронта во главе с Чарльзом Тэйлором, анархистской группировкой Йеду Джонсона и правительственные войсками Сэмьюэла Доу. В 1996 г. члены Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС) ввели в Либерию миротворческие силы, материально-техническую помощь которым оказали США. Однако победу на президентских выборах 1997 г. одержал Ч. Тэйлор. Это привело ко второй гражданской войне 1998–2003 гг., в ходе которой Гвинея и США добились его свержения. На президентских выборах 2005 г. победила Элен Джонсон-Серлиф, бывший сотрудник Всемирного банка и министр финансов правительства Ч. Тэйлора. Политика демократизации Либерии стала проводиться с опорой на рекомендации международных финансовых институтов.

Подобная схема применялась и в *Сьерра-Леоне*, куда конфликт был «импортирован» из Либерии. В 1999 г. в Сьерра-Леоне была развернута миротворческая миссия ООН, костяк которой составили британские военнослужащие. Материально-техническую помощь миссии оказали США. При посредничестве ООН и ЭКОВАС в 2000 г. враждующие стороны заключили мирный договор. Сьерра-Леоне вернулась к доводенному режиму президентской республики и начала политику экономической либерализации.

Политика администрации У. Клинтона в Латинской Америке и Африке позволила закрепить практику «нового интервенционизма» в международных отношениях. Через цепочку прецедентов США формировали принцип *избирательной легитимности*: допустимость ограничения суверенитета отдельных государств, включая организацию судебных процессов над их лидерами. Возникла система взаимодействия США с ООН, в рамках которой Вашингтон зачастую оказывался более сильным партнером.

4.6. Вооруженные конфликты в Руанде и Конго

Одним из наиболее спорных случаев гуманитарного вмешательства стал конфликт в африканской стране Руанде. Исторически здесь проживали две крупных народности — земледельцы хуту и скотоводы тутси. Последние, составлявшие меньшинство населения, традиционно занимали привилегированное положение, став фактически местной аристократией. С 1885 г. Руанда была колонией Германской империи, но в ходе Первой мировой войны ее территорию захватила Бельгия. В 1918 г. Лига Наций выдала Бельгии мандат на управление этой колонией. И германская, и бельгийская администрации привлекали тутси к системе колониального управления, что укрепляло их привилегио-

ванное положение. Поэтому провозглашение независимости Руанды в 1962 г. произошло при определяющей роли хуту, находившихся ниже на социальной лестнице.

Ситуация стала обостряться в конце 1980-х годов, когда бежавшие из Руанды тутси создали в соседней Уганде Руандийский патриотический фронт (РПФ). В октябре 1990 г. РПФ вторгся в Руанду, что привело к вооруженному конфликту хуту и тутси. Посредником между конфликтующими сторонами выступили Бельгия и Франция. 4 августа 1993 г. в городе Аруша (Танзания) было подписано мирное соглашение. Его условия предусматривали создание переходного правительства в составе представителей пяти политических партий, а также представителей РПФ; объединение вооруженных сил обеих сторон в национальную армию и национальную жандармерию, а также обеспечение права на возвращение всех беженцев. Для контроля за выполнением Арушского соглашения была создана миротворческая наблюдательная миссия ООН (МНООНУР), которая затем вошла в состав миротворческой военной миссии ООН (МООНПР). Основу МООНПР составил военный контингент из Бельгии, а его командующим стал канадский бригадный генерал Ромео Даллер.

Но 6 апреля 1994 г. на подлете к столице страны Кигали огнем ПЗРК был сбит самолет, в котором из Танзании возвращались президент Руанды Жювеналь Хабиаримана и президент Бурунди Сиприен Нтарьямира, оба этнические хуту, что вызвало всплеск ненависти со стороны этой народности. В ночь с 6 на 7 апреля 1994 г. руандийские военные начали убивать политиков-тутси, включая премьер-министра Агату Увилингийиману. В Руанде было сформировано временное правительство во главе с Теодором Синдикубабо, которое обвинило в трагедии РПФ и призвало к уничтожению его сообщников. Это привело к массовым убийствам (геноциду) тутси: число погибших, по разным данным, составило от 500 тыс. до 1 млн человек, хотя среди пострадавших были и умеренные хуту.

Части МНООНПР, не оказав сопротивления президентской гвардии, сложили оружие. 8 апреля 1994 г. Бельгия и Франция начали эвакуацию своих граждан из Руанды. 14 апреля 1994 г. Бельгия завершила вывод своего миротворческого контингента. Совет Безопасности ООН не смог принять решения о вводе нового контингента. 3 мая 1994 г. президент США У. Клинтон подписал директиву № 25 (PDD 25), которая ограничила участие американских вооруженных сил в операциях ООН по поддержанию мира. Только 17 мая 1994 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 918, которой вводилось эмбарго на ввоз оружия в Руанду и восстановлялась численность МООНПР до 5500 человек. Это решение не было реализовано из-за разногласий по вопросу финансирования миссии.

-
- **Геноцид** — действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую, религиозную или иную исторически сложившуюся культурно-этническую группу как таковую. Международно-правовой статус понятие «геноцид» получило в рамках Конвенции ООН о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятой в 1948 г.

В ответ на массовые убийства тутси силы РПФ, опираясь на поддержку Уганды, начали военные действия. Еще 7 апреля 1994 г. они перешли в контрнаступление на севере страны, а к концу мая 1994 г. контролировали $\frac{2}{3}$ территории Руанды. 4 июля 1994 г. части РПФ вошли в столицу Кигали. В течение июля 1994 г. силы РПФ во главе с Полем Кагаме взяли под контроль ключевые города страны. (В 2000 г. П. Кагаме стал президентом Руанды.) По официальным данным, около 2 млн хуту, опасаясь мести и ответного геноцида, покинули страну.

Наступление РПФ позволило скорректировать позиции великих держав. 22 июня 1994 г. Совет Безопасности ООН призвал своих членов организовать международную операцию по поддержанию мира в Руанде под национальным командованием. Роль миротворца взяла на себя Франция, которая с 24 июня до 21 августа 1994 г. провела в Руанде операцию «Бирюза». Ее целью было создание демилитаризованной безопасной зоны и проведение гуманитарных акций.

8 ноября 1994 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 955, в соответствии с которой создавался Международный трибунал по Руанде. Он начал работать в городе Аруша (Танзания). Формально он не имел права выносить смертные приговоры: высшей мерой наказания было объявлено пожизненное заключение. Основными подсудимыми стали чиновники бывшего режима. При этом в стране действовала система параллельных военно-полевых судов, которые имели право самостоятельно выносить смертные приговоры.

Это интересно

В ходе процесса выявились подробности, которые заставили усомниться в официальной версии событий в Руанде. Во-первых, выяснилось, что генерал Р. Даллер еще в январе 1994 г. получил сведения о готовящемся покушении на президента Ж. Хабиаримана, однако штаб-квартира ООН рекомендовала ему не вмешиваться во внутренние дела Руанды. Не предупредили теракт и французские спецслужбы, хотя, возможно, они также имели о нем информацию. Во-вторых, были опубликованы данные, что президентскую гвардию готовили инструкторы из Франции, в то время как силы РПФ — американские военные и спецслужбы. В-третьих, появились сомнения относительно целей, которые преследовала Франция в операции «Бирюза». Она началась после решающих успехов РПФ, и французская зона безопасности сковывала его действия. Сkeptики указывали на завышенное число жертв среди тутси ввиду непропорциональности данных к общему количеству населения тутси в Руанде.

Сомнения постепенно вышли на официальный уровень. Еще 10 октября 1994 г. американский военный-эксперт Роберт Герсони на заседании Комиссии ООН по делам беженцев представил доклад, в котором указывалось, что боевики РПФ уничтожили на юге Руанды 50–100 тыс. хуту. В нем высказывалась мысль, что события в Руанде были, по сути, скрытой формой соперничества США и Франции за контроль над Центральной Африкой. В декабре 1999 г. независимая комиссия, действовавшая под мандатом Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, опубликовала отчет, в котором подвергла критике действия ООН во время событий в Руанде. Комиссия пришла к выводу, что руководство ООН не предотвратило геноцида из-за «нехватки ресурсов и отсутствия политической воли». Комиссия также рекомендовала вернуться к обсуждению «доклада Герсони» и обратить внимание на деятельность РПФ.

► **«Доклад Герсони»** — документ, подготовленный американским военным экспертом Робертом Герсони по заданию Комиссии ООН по делам беженцев, в котором была изложена другая, отличная от Совета Безопасности ООН, точка зрения на конфликт в Руанде.

Конфликт в Руанде обострил ситуацию в соседнем Заире. В этой стране у власти с 1965 г. стоял диктатор Мобуту Сесе Секо, которого поддерживали Франция и Бельгия. Он начал вооружать бежавшие из Руанды отряды хуту. В ответ заирские тутси присоединились к Альянсу демократических сил во главе с этническим банту Лораном-Дезире Кабилой, которому оказывали поддержку власти Руанды, Уганды и Анголы. В октябре 1996 г. Альянс демократических сил начал военные действия против Мобуту, завершившиеся взятием в мае 1997 г. столицы страны Киншассы («Первая конголезская война»). Заир был переименован в Демократическую Республику Конго (ДРК), а президентом страны стал Л-Д. Кабила.

Однако между победителями начались военные столкновения, что привело к возобновлению военных действий и вмешательству ряда других государств («Вторая конголезская война»). Наиболее значимым событием был ввод 20-тысячного контингента руандийских войск. 1 января 2001 г. Л. Д. Кабила погиб при не вполне ясных обстоятельствах и власть перешла к его сыну Жозефу Кабиле. 20 июля 2002 г. в Претории президенты Ж. Кабила и П. Кагаме подписали мирное соглашение. По его условиям из ДРК выводился 20-тысячный контингент руандийской армии.

 События вокруг Руанды и ДРК продемонстрировали таким образом, что великие державы (в данном случае США и Франция) могут использовать гуманитарную проблематику в рамках взаимного постколониального соперничества.

* * *

Первая половина 1990-х годов оказалась беспрецедентно благоприятным периодом для Соединенных Штатов. Распад СССР позволил администрации У. Клинтона сделать заявку на установление нового мирового порядка, основой которого будет выступать американское лидерство. Концепция расширения демократии стала идеологическим обрамлением этой стратегии. Реализуя ее положения, американская дипломатия выполняла ключевые внешнеполитические задачи: сохранение военно-политического присутствия в Европе, включение бывших социалистических стран в НАТО и допустимость вооруженного вмешательства во внутригосударственные конфликты. Одновременно США удалось создать серию прецедентов в Латинской Америке и Африке по реализации стратегии «нового интервенционизма».

Однако соотношение силовых потенциалов почти не изменилось со времен bipolarной конфронтации. Военные потенциалы России и КНР, стремление стран ЕС укрепить собственную оборонную идентичность становились объективными ограничителями американского лидерства. Поэтому администрация У. Клинтона сосредоточила основное внимание на усилении неформальных механизмов лидерства.

Контрольные вопросы

1. Как оценивали американские эксперты перемены в мире, произошедшие в результате распада социалистического содружества?
2. В чем суть концепции расширения демократии?
3. Сравните «Меморандум Вулфовича» и «доктрину Лейка». Что между ними общего? Чем они различаются?
4. Дайте определение «Берлинской формулы» НАТО.
5. Выделите этапы переговоров о расширении НАТО на Восток. В чем заключалась причина негативной реакции России на этот процесс?
6. Раскройте содержание термина «новый интервенционизм».
7. Покажите особенности постколониального соперничества на примере Руанды и Конго.

Рекомендуемая литература

Бордачев Т. В. «Новый интервенционизм» и современное миротворчество. М.: МОНФ, 1998.

Ельцин Б. Н. Президентский марафон. М.: ООО «Издательство АСТ», 2000.

Минаев М. Проблематика «слабых государств» в американской аналитике // Международные процессы. Т. 5. № 2 (14). Май–август 2007. С. 86–94.

Косолапов Н.А. Российско-американские отношения: в чем суть кризиса? // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 7. С. 79–88.

Олбрайт М. Госпожа госсекретарь. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.

Страус А. Л. Униполярность (Концентрическая структура нового мирового порядка и позиция России) // Полис. 1997. № 2.

Троицкий М. А. Трансатлантический союз. 1991–2004. Трансформация системы американо-европейского партнерства после распада bipolarности. М.: НОФМО, 2004.

Тэлботт С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Городец», 2003.

Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security / Ed. by David Dewitt, David Haglund, John Kirton. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. N.Y.: Random House, 1987.

Nye J. Soft Power. The Means to Success in World Politics. N.Y.: Public Affairs, 2004.

On Security / Ronnie D. Lipshutz (ed.). NY: Columbia University Press, 1998.

The New American Interventionism: Lessons from Successes and Failures: Essays from Political Science Quarterly / Ed. by Caraley D. J. Washington: Columbia University Press, 1999.

БАЛКАНСКИЕ ВОЙНЫ 1990-Х ГОДОВ И ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ГУМАНИТАРНЫХ ИНТЕРВЕНЦИЙ

Одним из центральных событий международных отношений 1990-х годов стали военные конфликты на Балканском полуострове. Изначально они были вызваны распадом Союзной Федеративной Республики Югославия (СФРЮ). Но балканские войны 1990-х годов, в отличие от конфликтов на постсоветском пространстве, получили широкую интернационализацию и привели к вмешательству великих держав. Балканский полуостров стал своеобразным полем, на котором отрабатывались модели межгосударственного взаимодействия в рамках нового мирового порядка.

5.1. Распад Югославии и кризис Европейского сообщества

С момента своего воссоздания в 1945 г. Югославия строилась на федеративной основе. После волнений в Хорватии и Словении 1971 г. югославское руководство во главе с Иосипом Броз Тито (1945–1980) расширило полномочия союзных республик. Согласно конституции 1974 г. СФРЮ делилась на шесть союзных республик: Словения (столица Любляна), Хорватия (столица Загреб), Босния и Герцеговина (столица Сараево), Сербия (столица Белград), Черногория (столица Подгорица) и Македония (столица Скопье). Внутри Сербии существовали также два административных края: Воеводина со столицей в городе Нови-Сад, населенном преимущественно этническими венграми, и Косово со столицей в Приштине, где преобладали албанцы.

После дипломатического конфликта с СССР 1949 г. Югославия придерживалась стратегии балансирования между социалистическими и капиталистическими странами. (Основы этого курса были заложены, впрочем, еще во время Второй мировой войны, когда Иосип Броз Тито балансируя между И. В. Сталиным и У. Черчиллем.) Это позволило СФРЮ получить не только гарантии безопасности со стороны США

и Британии, но также приток западных инвестиций, благодаря которым обеспечивался высокий уровень жизни. С 1961 г. Югославия наряду с Индией была одним из соучредителей Движения неприсоединения.

Внутриполитический кризис в стране начался после смерти 4 мая 1980 г. первого председателя президиума СФРЮ Иосипа Броз Тито. Лидеры Союза коммунистов Югославии (СКЮ) объявили о переходе к коллективному руководству. Пост первого председателя президиума СФРЮ был ликвидирован, вместо него вводился пост председателя президиума СФРЮ, ежегодно переходивший или к руководителю, или к представителю одной из республик страны.

► **Коллективное руководство** — принцип управления в социалистических странах, согласно которому руководство партии ограничивает роль первого лица и принимает ключевые решения коллегиально.

Переход к системе коллективного руководства привел к нарастанию социально-экономических трудностей. *Во-первых*, в течение года номинальный глава СФРЮ не успевал сформировать полноценную управленческую команду и тем более реализовать свою программу. *Во-вторых*, руководство каждой республики СФРЮ стало осуществлять самостоятельную экономическую политику. На республиканском уровне партийной эlite Югославии было легче проводить приватизацию государственной собственности, что создавало благоприятные условия для сепаратизма. Более развитые республики (Словения и Хорватия) открыто выражали недовольство растущими отчислениями в счет дотационных (Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговины).

 Не имея возможности создать полноценный государственный механизм на уровне страны, функционеры СКЮ сумели выстроить его на уровне союзных республик.

Открытая фаза кризиса началась в 1986 г., когда белградская газета «Вечерние новости» опубликовала меморандум Сербской академии наук и искусств. Документ требовал повышения роли Сербии в структуре югославской федерации. В то время правительство республики осудило меморандум. Но 8 мая 1989 г. председателем президиума республики Сербии был избран Слободан Милошевич, не скрывавший своего сочувствия к «белградскому меморандуму». Это означало противопоставление Сербии и Черногории другим республикам СФРЮ.

Сербское руководство во главе со С. Милошевичем, который в январе 1990 г. был выбран президентом Сербии, взяло курс на ограничение полномочий союзных республик. Во многом это было ответной реакцией на многолетнюю политику И. Б. Тито по ослаблению Сербии. Прецедентом для ее утверждения стал конфликт в автономном kraе

Косово. С 1981 г. здесь периодически проходили этнические волнения. Осенью 1989 г. косовские албанцы потребовали превратить край Косово в полноценную республику СФРЮ. 28 сентября 1990 г. сербский парламент ввел в Косове режим чрезвычайного положения и санкционировал ввод войск. На практике это означало блокировку работы административных органов автономии. Сокращались полномочия органов автономии и в Воеводине.

События в Косове вызвали тревогу в Хорватии и Словении, руководство которых опасалось, что Белград попытается ограничить их полномочия по косовскому сценарию. 27 сентября 1989 г. парламент Словении принял поправки к конституции, которые допускали возможность выхода республики из состава СФРЮ. 23 декабря 1990 г. в Словении прошел плебисцит, на котором 88,5% избирателей проголосовали за отделение от Югославии. 19 мая 1991 г. состоялся референдум о независимости в Хорватии. Конфликт между Белградом и двумя мятежными республиками произошел в июне 1991 г. В то время пост председателя президиума СФРЮ должен был перейти к представителю Хорватии Стефану Месичу. Однако представители Сербии и Черногории, ссылаясь на антисербские высказывания С. Месича, наложили вето на это решение. 26 июня 1991 г. Словения и Хорватия приняли Декларации о независимости и заявили о выходе из СФРЮ.

Реакция Белграда была жесткой. 27 июня 1991 г. начался ввод Народно-освободительной армии Югославии (НОАЮ) в Словению. В течение десяти дней силы НОАЮ пытались подавить демонстрации в этой республике. Территориальные организации Словении объявили мобилизацию и оказали сопротивление. (В литературе это противостояние получило название «десетидневная война».) Власти Словении обратились за помощью к Европейскому сообществу. Под его давлением 4 июля 1991 г. руководство Югославии приостановило ведение военных действий. 7 июля 1991 г. конфликтующие стороны при посредничестве Европейского сообщества подписали на острове Бриони (Адриатическое море) Временное соглашение о перемирии. Руководство СФРЮ вывело войска из Словении; руководители Словении и Хорватии заявили о введении трехмесячных мораториев на реализацию Деклараций о независимости.

Летом 1991 г. при посредничестве Европейского сообщества начался переговорный процесс между руководством Югославии, Словенией и Хорватией. 7 сентября 1991 г. начала работу постоянно действующая Конференция Европейского сообщества по Югославии. Однако среди членов Европейского сообщества не было единства относительно перспектив СФРЮ. Британия и Франция выступали за сохранение единства Югославии, Германия — за признание независимости Словении и Хорватии. Реализуя эту инициативу, кабинет Г. Коля преследовал две цели:

-
- 1) усилить немецкое влияние в Юго-Восточной Европе;
 - 2) создать прецедент для пересмотра Московского договора 1990 г., который сохранил ряд ограничений суверенитета ФРГ.

Это важно

Югославия была создана по инициативе Великобритании и Франции после Первой мировой войны (до 1929 г. она называлась Королевством сербов, хорватов и словенцев) с целью служить противовесом Германии, чтобы заблокировать ее экспансию на Балканы. Поддержка правительством Г. Коля распада СФРЮ позволила Германии решить эту историческую задачу, что во многом предопределило панические настроения в Париже и Лондоне в конце 1991 г.

Конфликт при обсуждении вопроса о будущем Югославии произошел на заседании Совета министров иностранных дел (СМИД) Европейского сообщества в декабре 1991 г. Представители Великобритании и Франции отказались признать независимость Словении и Хорватии. В ответ министр иностранных дел Германии Ганс-Дитрих Геншер покинул зал заседания, пригрозив выходом ФРГ из Европейского сообщества.



Конфликт вокруг СФРЮ стал наиболее серьезным кризисом европейской интеграции с момента ее начала в 1950-х годах.

Правительства Британии и Франции пошли на уступки Берлину. СМИД Европейского сообщества принял 17 декабря 1991 г. Декларацию о критериях признания новых государств в Восточной Европе и на пространстве бывшего СССР («Брюссельскую декларацию»). В ней излагались критерии, соблюдение которых позволяло государству расчитывать на международное признание:

- признание незыблемости действующих международных договоров (прежде всего Устава ООН и Хельсинкского акта 1975 г.);
- стремление к мирному разрешению территориальных споров с другими государствами;
- подтверждение принципа незыблемости границ;
- предоставление гарантий национальным меньшинствам;
- соблюдение прав человека.

В совокупности эти пять принципов получили название «Брюссельский минимум». Он стал правовой базой, на основе которой Европейское сообщество получило возможность признавать (или не признавать) новые государства на Балканах. К «Брюссельскому минимуму» присоединились Россия и США. Российское руководство во главе с Б. Н. Ельциным поддержало Германию и пошло на признание независимости Хорватии. Администрация Дж. Буша-ст. проявляла осторожность: США последними из великих держав признали независимость Слове-

нии и Хорватии. К середине 1992 г. на месте бывшей СФРЮ появились следующие международно признанные государства: Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина (БиГ), Македония и Союзная Республика Югославия (СРЮ), состоящая из Сербии и Черногории.

Это важно

«Брюссельская декларация» усилила конфликтный потенциал Балканского полуострова. Третий пункт декларации не уточнял, о незыблемости каких именно границ идет речь: административных, культурных или этнических. Каждая из конфликтующих сторон получила возможность трактовать понятие «границы» в соответствии со своими представлениями. Это усилило вооруженное противостояние на территории СФРЮ.

Раскол внутри Европейского сообщества изменил стратегическую ситуацию в Европе. Во Франции и Британии усилились страхи относительно растущей самостоятельности Германии. В интеллектуальную моду вошли концепции обновленного «сдерживания Германии» посредством сохранения американского военного присутствия в Европе. Правительства Ф. Миттерана и Дж. Майджора стали выступать сторонниками усиления механизмов НАТО.

5.2. Сербо-хорватский конфликт

Первым последствием распада СФРЮ стал вооруженный конфликт на территории Хорватии. Эта республика была многоэтничной по составу. Лидер Югославии И. Б. Тито, этнический хорват, передал под ее контроль земли с сербским и боснийским населением. Внутри Хорватской республики были области с преобладающим сербским населением: Краина, Славония, Книн и Барант. Усиление хорватского национализма породило среди сербов ответную волну в пользу отделения от Хорватии. В июле 1989 г. в Книнской Краине был поставлен вопрос об их положении. Летом 1990 г. хорватские сербы сформировали законодательный орган — Сербский сабор и исполнительный орган — Сербское национальное вече.

Однако в Хорватии у власти находилось правительство Франьо Туджмана, выступавшее с программой построения «Великой Хорватии». За ее образец предполагалось взять Хорватское государство 1941–1945 гг., которое во Второй мировой войне выступало союзником нацистской Германии. В качестве программы-минимум предполагалось построение Хорватии в границах Хорватской республики на 1 января 1989 г., в качестве программы-максимум — присоединение всех территорий, населенных этническими хорватами. В августе 1989 г. Сабор Хорватии принял закон о замене сербо-хорватского языка на хорват-

ский, означавший переход с использования двух алфавитов (кириллицы и латиницы) на один — латинский. 30 мая 1990 г. Сабор Хорватии понизил статус хорватских сербов с «учредительной нации» до уровня национального меньшинства. 22 декабря 1990 г. была принята конституция Хорватии, объявлявшая ее «государством хорватского народа».

Это интересно

Становлению хорватской национальной идеи способствовало особое, отличное от сербского, отношение к турецкому наследию. Сербия с 1389 по 1876 г. формально была под властью Османской империи. Хорваты, напротив, сумели с помощью Австрии отбить османское нашествие. Итогом событий XVI—XVII вв. стало принятие хорватами католичества и их переход под контроль Австрийской империи. Формально Хорватия входила в состав Венгерского королевства.

Открытый конфликт начался 17 августа 1990 г., когда хорватские сербы провели референдум о независимости. Хорватские силы пытались помешать его проведению, но части югославской армии встали на защиту сербов. 21 декабря 1990 г. в Книне на основе результатов референдума была провозглашена Сербская Автономная Область Краина. В апреле 1991 г. ее территория была расширена до всех районов Хорватии, населенных этническими сербами. Сербское население бойкотировало референдум о независимости Хорватии, проведенный 19 мая 1991 г.

Правительство Югославии занимало более гибкую позицию. Парламент Сербии отклонил призыв хорватских сербов о включении их в состав Югославии. Президент С. Милошевич не рискнул присоединить сербские области Хорватии к Сербии: его план заключался в том, чтобы с помощью движения хорватских сербов удержать Хорватию в составе Югославии. 9 мая 1991 г. правительство СФРЮ предоставило НОАЮ полномочия для проведения военных операций на территории Хорватии: формально для предотвращения захвата военного имущества.

Опора на военный потенциал НОАЮ позволила серbsким вооруженным силам одержать серию побед. Наиболее тяжелыми оказались бои на Далматинском побережье и за город Вуковар, после взятия которого было изгнано 22 тыс. хорватов. Под воздействием этих событий Совет Безопасности ООН принял 25 сентября 1991 г. резолюцию № 713, которая вводила эмбарго на поставки оружия всем государственным образованиям на территории бывшей СФРЮ. Такое решение было больше выгодно сербской, чем хорватской, стороне из-за поддержки со стороны СРЮ. 3 октября 1991 г. югославская сторона начала блокаду портов Хорватии. 5 октября 1991 г. силы НОАЮ нанесли ракетно-бомбовые удары по столице страны Загребу. В ответ 7 октября 1991 г. президент Ф. Туджман заявил о необходимости противостояния «великосербскому национализму» и выходе Хорватии из соглашения на основе Брионии.

Новый виток конфликта начался в декабре 1991 г. В ответ на признание Европейским сообществом независимости Хорватии хорватские сербы провозгласили создание своего государства — *Республика Сербская Крайна* (РСК). 21 февраля 1992 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 740 о введении в Хорватию миротворческих формирований ООН («голубых касок»), основу которых составили подразделения из стран Европейского сообщества, прежде всего ФРГ и Нидерландов.

Конфликт в Хорватии находился в замороженном состоянии на протяжении трех лет. За это время хорватское правительство с помощью Германии провело перевооружение своих войск. Весной 1995 г. из-за событий в Боснии и Герцеговине миротворческие силы ООН покинули район сербо-хорватского конфликта. Хорватская армия провела военные операции «Молния» (май 1995 г.) и «Буря» (август 1995 г.). Поскольку СРЮ не поддержала РСК, итогом стал разгром РСК и принудительное изгнание около 150 тыс. сербов.

Это важно

Ликвидация Хорватией РСК стала прецедентом этнической чистки на Балканах. Страны Запада по факту поделили националистов на дружественных и враждебных. К первым было отнесено хорватское правительство Ф. Туджмана, ко вторым — сербские национальные движения и руководство СРЮ. Признание США и странами ЕС Хорватии в границах на 1 января 1989 г. означало признание результата этнической чистки.

5.3. Боснийская война

Более масштабным стал военный конфликт в Боснии и Герцеговине. На территории этой республики традиционно проживали три народа: сербы, хорваты и боснийские мусульмане. В этническом и языковом плане эти народы почти не отличаются друг от друга. Вопросом их самоидентификации выступала религия: сербы исповедуют православие, хорваты — католичество, а боснийские мусульмане — ислам. Фактически в БиГ проходил стык трех цивилизаций — западнохристианской (римско-католической), восточнохристианской (византийской) и османской (исламской). Это предопределило глубину этнорелигиозных противоречий.

9 октября 1991 г. парламент Боснии и Герцеговины принял Меморандум о суверенитете. Однако БиГ, в отличие от Хорватии, не имела прецедента существования в качестве независимого государства. 18 ноября 1991 г. боснийские хорваты во главе с Мате Бобаном провозгласили свое государство Герцег-Босна. 9 января 1992 г. боснийские сербы во главе с Радованом Караджичем провозгласили свое государство Республика Сербска (РС). Республика Сербска и Герцег-Босна заяви-

ли о намерении установить конфедеративные связи соответственно со СРЮ и Хорватией. Правительство БиГ во главе с президентом-мусульманином Алией Изетбеговичем не признало законности этих решений. 1 марта 1992 г. в БиГ прошел референдум о государственной независимости, который бойкотировали хорваты и сербы.

Европейское сообщество попыталось остановить возникающий конфликт. В сентябре 1991 г. в рамках Международной конференции по Югославии ее сопредседатель лорд Питер Каррингтон и посол Португалии Жозеф Куттилейру предложили план разделения БиГ по этническому принципу. Однако на территории БиГ на тот момент не было компактных этнических территорий. Население БиГ проживало смешанными этническими общинами по всей территории республики. 18 марта 1992 г. представители трех конфликтующих общин подписали промежуточное соглашение. Однако 28 марта 1992 г. президент БиГ А. Изетбегович отозвал свою подпись.

Это интересно

Швейцарский политолог Душан Сиджански в работе «Федералистское будущее Европы» привел (1998) данные о переговорах между Ф. Туджманом и С. Милошевичем на встрече в Караджорово в марте 1991 г. По утверждению Д. Сиджански, лидеры договорились о разделе Боснии и Герцеговины. Президент Хорватии согласился с присоединением сербской части БиГ к СРЮ; президент Югославии — с ликвидацией РСК. Но официальных подтверждений характера соглашений в Караджорово нет.

На первом этапе войны (до конца 1993 г.) каждой из конфликтующих сторон в БиГ требовалось создать собственные компактные этнические сектора. Основным инструментом для этого стали этнические чистки. В восточной части БиГ их проводили боснийские сербы в отношении мусульман и хорватов, в южной и центральной частях — боснийские мусульмане в отношении мусульман и хорватов, на северо-западе — боснийские хорваты в отношении мусульман. Наибольших успехов достигли боснийские сербы: к концу 1993 г. они контролировали около 70% территории БиГ.

Попытку урегулировать боснийский конфликт предприняла ООН. В августе 1992 г. Международная конференция по Югославии была преобразована в Международную конференцию по бывшей Югославии. Сопредседателями конференции стали представитель Генерального секретаря ООН (Сайрус Вэнс) и представитель страны, председательствующей в ЕС (лорд П. Каррингтон). Конференция разработала два плана урегулирования конфликта.

Первый, предложенный Сайрусом Вэнсом и лордом Робертом Оуэном (сменил П. Каррингтона), предполагал создание на территории БиГ конфедерации из самоуправляющихся кантонов-общин по

образцу Швейцарской конфедерации. Этот план провалился на референдуме в Республике Сербской 15 мая 1992 г.

Второй, предложенный Йенсом Столтенбергом (сменил С. Вэнса) и Робертом Оуэном, предусматривал превращение БиГ в федерацию из трех республик: сербской, хорватской и мусульманской. Однако на Женевской конференции в августе 1993 г. конфликтующие стороны отвергли план Столтенberга—Оуэна.

Неудачное посредничество Международной конференции по бывшей Югославии усилило внимание Совета Безопасности ООН к Боснийскому конфликту, 30 мая 1992 г. он ввел экономические санкции против СРЮ, а 31 марта 1993 г. принял резолюцию № 816 о бесполетных зонах над БиГ. Ответственность за контроль над этими зонами взяло на себя НАТО. 6 мая 1993 г. Совет Безопасности ООН принял решение о создании «зоны безопасности» в БиГ, для защиты которой допускалось применение силы, а 25 мая 1993 г. (резолюция № 827) — об организации Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) в нидерландском городе Гааге. В его компетенцию входило расследование преступлений против международного гуманитарного права на территории бывшей СФРЮ. Срок действия МТБЮ не был определен: формально ему предписывалось действовать до момента вынесения «последнего приговора».

На втором этапе войны (1994–1995) происходило постепенное вмешательство НАТО. Администрация Дж. Буша придерживалась нейтралитета, подчеркивая, что «югославский вопрос» — это прежде всего проблема стран ЕС. Администрация У. Клинтона заняла иную позицию. Белый дом стал открыто поддерживать боснийских мусульман и обвинять в агрессии боснийских сербов. 18 марта 1994 г. в Вашингтоне было заключено соглашение о создании Мусульмано-Хорватской Федерации, означавшее заключение военно-политического союза между боснийскими хорватами и мусульманами. Этот шаг облегчал оказание военной помощи федерации со стороны всех стран НАТО, включая поддерживавшую хорватов Германию.

Действия США по вовлечению в конфликт НАТО встретили противодействие со стороны России. Во время осады боснийскими сербами Сараева в феврале 1994 г. российская дипломатия взяла на себя роль посредника между сербской стороной и НАТО. 24 февраля 1994 г. президент Б. Н. Ельцин предложил провести встречу на высшем уровне с участием России, США, Германии, Британии и Франции. 29 апреля 1994 г. вместо Международной конференции по бывшей Югославии была создана Контактная группа по БиГ в составе Британии, Германии, Италии, России, США и Франции.

Основной задачей Контактной группы была разработка планов территориального раздела БиГ. Летом 1994 г. группа предложила план

такой, в соответствии с которым 51% территории отходил Мусульмано-Хорватской Федерации, а 49% — Республике Сербской. Лидеры мусульман и хорватов заявили о его принятии, лидер боснийских сербов Р. Караджич отказался, президент СРЮ С. Милошевич, напротив, согласился с ним. В августе 1994 г. СРЮ закрыла границу с Республикой Сербской.

Это важно

Создание Контактной группы по БиГ стало серьезным шагом в управлении мировыми процессами. Ведущая роль переходила от формального института ООН к неформальным объединениям. Возникал механизм, позволяющий принимать решения в обход Совета Безопасности ООН. В известном смысле Контактная группа по БиГ возобновила внешнеполитическую практику XIX в., когда решения о судьбе третьих стран принимались великими державами без их участия.

В то же время США проводили серию силовых демонстраций против боснийских сербов. 28 февраля 1994 г. авиация НАТО сбила пять военных самолетов боснийских сербов в рамках операции по охране бесполетных зон над БиГ. (Этот шаг был первой в истории военной операцией альянса.) 10 апреля 1994 г. авиация НАТО нанесла удары по бункеру боснийских сербов в районе города Горажде, а 6 августа 1994 г. — одиничный авиаудар по сербским силам для принуждения Республики Сербской к принятию плана Контактной группы. В ноябре 1994 г. последовали масштабные авиаудары альянса по военным объектам боснийских сербов в районе города Пале.

Ситуация в БиГ взорвалась весной 1995 г. В ответ на авиаудары боснийские сербы взяли в заложники миротворческие подразделения ООН, состоявшие в основном из голландских военнослужащих. 30 мая 1995 г. НАТО приняло решение эвакуировать миротворцев ООН. Летом 1995 г. силы альянса осуществили эту операцию. Ведущая роль в урегулировании Боснийского конфликта стала переходить от ООН к НАТО. 10 августа 1995 г. Генеральный секретарь ООН Бутрос-Гали и генсек НАТО Вилли Клас подписали Меморандум о взаимопонимании. Ведущая роль в урегулировании конфликтов на территории бывшей Югославии перешедла к Североатлантическому альянсу. Правовой статус меморандума оставался спорным. Совет Безопасности ООН не давал Б. Бутросу-Гали санкции на его подписание, хотя и не аннулировал подпись генсека ООН.

НАТО, получив одобрение Генерального секретаря ООН, провело военную операцию для принуждения к миру боснийских сербов. Поводом к ней послужил взрыв на рынке в Сараеве 28 августа 1995 г., в котором администрация У. Клинтона без полноценной доказательной базы обвинила боснийских сербов. После этого с 30 августа по 14 сентября 1995 г. НАТО провело воздушную операцию «Обдуманная

сила» (*Deliberate Force*) против вооруженных сил Республики Сербской. (Германия не принимала участия в ней.) Ее интенсивность была почти такой же, как и операции «Буря в пустыне» 1991 г.: за две недели авиация альянса совершила 3515 боевых вылетов. Операция завершилась 14 сентября 1995 г., когда боснийские сербы согласились отвести вооруженные силы от Сараева. В ходе авиаударов НАТО применяло боезаряды с обедненным ураном.

► **Обедненный уран** — бронебойные сердечники, в состав которых входят обедненные изотопы урана-238. На женевских переговорах 1987 г. СССР и США договорились изъять эти боезаряды из состава ядерных вооружений. Однако опыт Боснийской операции НАТО доказал, что они способны давать соответствующие побочные эффекты в виде вспышек лейкемии и лучевой болезни.

На заседании Контактной группы 21 июля 1995 г. российская сторона выступила против применения силы в отношении боснийских сербов. Действия Москвы вызвали недовольство Хорватии. 10 августа 1995 г. президент Ф. Туджман отказался от запланированного визита в Москву для поиска мирного урегулирования. 7 сентября 1995 г. президент Б. Н. Ельцин квалифицировал военную операцию НАТО в БиГ как «разжигание войны в Европе».

Это интересно

Совет НАТО неоднократно утверждал, что военная операция в Боснии и Герцеговине началась в ответ на этническую чистку в анклаве Сребреница, якобы осуществленной 11–13 июля 1995 г. боснийскими сербами в отношении боснийских мусульман. Однако это утверждение не выдерживает критики. Во-первых, решение о расширенном военном вмешательстве в Боснийский конфликт Совет НАТО принял на саммите в городе Нордвейке (Нидерланды) 30 мая 1995 г. — за полтора месяца до событий в Сребренице. Во-вторых, подобные этнические чистки регулярно происходили на Балканах с 1991 г. (например, хорватская операция в Республике Сербская Крайна), но ни одна из них не стала поводом для военного вмешательства альянса.

Операция НАТО привела к ликвидации военного превосходства боснийских сербов. Силы Мусульмано-Хорватской Федерации перешли в наступление. Это побудило Республику Сербскую начать мирные переговоры на основе плана Контактной группы. 22 ноября 1995 г. на американской военной базе в Дейтоне президенты БиГ, Хорватии и СРЮ подписали мирное соглашение. По его условиям Босния и Герцеговина была объявлена конфедерацией, состоящей из двух частей: Мусульмано-Хорватской Федерации и Республики Сербской. Каждая из них имела собственные парламент, правительство и вооруженные

силы. В ведении общего правительства находились только вопросы финансовой и внешней политики. В БиГ вводились миротворческие силы ООН (*Stabilisation forces*, или *S-For*). Их основу составляли контингент НАТО и российская бригада ВДВ. Силы НАТО и РФ имели независимое друг от друга военное командование, но согласовывали шаги в рамках политического руководства *S-For*.



Боснийская война снизила порог применения силы в Европе. Предыдущие войны начинались с объявления войны или решения о применении силы. В Боснийскую войну НАТО втягивалось постепенно, через серию промежуточных ситуаций между войной и миром. Такой опыт размыкал сложившиеся в годы bipolarной конфронтации представления о стабильности в Европе.

5.4. Косовский конфликт и операция НАТО против Югославии

Неудачи югославский политики в Хорватии и Боснии привели к нарастанию трудностей в автономном крае Косово. Предпосылки для этого конфликта были заложены во второй половине 1940-х годов. Правительство И. Б. Тито принимало албанских эмигрантов, недовольных режимом Энвера Ходжи, создав автономию на территории Косова. В планы югославского руководства входило присоединение к нему Албании и создание «Албанской республики». Однако из-за позиции СССР эти планы остались нереализованными. К началу 1980-х годов албанское меньшинство в крае превратилось в албанское большинство. С 1989 г. автономия Косова была, по сути, заморожена из-за введения в крае чрезвычайного положения.

Ситуация в Косове обострилась из-за событий в соседней Албании. В марте 1997 г. в этой стране прошли массовые волнения, которые привели к падению правящего режима Сали Бериша. 28 марта 1997 г. Совет Безопасности ООН принял решение о направлении в Албанию 7-тысячного контингента многонациональных сил ООН под руководством Италии. Под их контролем было сформировано новое албанское правительство Реджепа Майдани. Оно не скрывало своих симпатий к концепции «Великой Албании», что дало новый импульс развитию косовского сепаратизма. В ходе волнений были расхищены армейские склады. Оружие попало в руки Освободительной армии Косова (ОАК), которая активизировала боевые действия.

► **Великая Албания** — неофициальная концепция, постулирующая объединение в единое государство Албании и албанских территорий Черногории, Косова, Сербии, Македонии и Греции.

Зимой 1997/98 г. югославское руководство провело серию военных операций против ОАК. Это вызвало негативную реакцию на Западе. По инициативе Германии в декабре 1997 г. была создана Контактная группа по Косову. 23 марта 1998 г. с осуждением политики СРЮ в Косовском конфликте выступил Совет НАТО. На саммите «Группы восьми» в Бирмингеме (Британия) 17 мая 1998 г. лидеры стран НАТО заявили о возможности применения силы против Югославии.

23 сентября 1998 г. Совет Безопасности ООН принял компромиссную резолюцию № 1199. По ее условиям СРЮ и ОАК обязались отказаться от насилия в Косове. В случае ее невыполнения Совет Безопасности ООН оставлял за собой право применить дополнительные меры для принуждения сторон к миру. (Их характер не уточнялся.) 13 октября 1998 г. Совет НАТО предупредил о начале военной операции против Югославии в случае ее отказа следовать решению Совета Безопасности ООН.

Представители Югославии и ОАК начали переговоры, посредником выступал специальный представитель госсекретаря США по Балканам Ричард Холбрук. В феврале 1999 г. в пригороде Парижа Рамбуйе открылась мирная конференция, в ходе которой страны НАТО предложили проект мирного соглашения. По его условиям Косово признавалось частью СРЮ, но в страну должен был быть введен миротворческий контингент альянса. Правительство С. Милошевича выступило с контрпредложением ввести в Косово миротворческий контингент нейтральных стран: России, Швеции и Индии. Однако представители косовских албанцев во главе с президентом И. Руговой поддержали вариант НАТО. Югославская сторона отказалась подписывать соглашение в Рамбуйе.

Среди политиков не было единого мнения о юридическом обосновании военной операции НАТО. Россия и КНР считали, что у альянса нет права на применение силы без резолюции Совета Безопасности ООН. Представители НАТО утверждали, что такое право им дает его резолюция № 1199, допускавшая применение «дополнительных мер» для обеспечения мира. Представители НАТО, кроме того, ссылались на Меморандум о взаимопонимании ООН и НАТО от 10 августа 1995 г., который наделял альянс полномочиями при урегулировании конфликтов на территории бывшей Югославии.

24 марта 1999 г. Совет НАТО начал военную операцию против СРЮ с целью принудить ее руководство принять соглашение в Рамбуйе. Основными целями для нанесения авиаударов были объекты экономической инфраструктуры Югославии, причем большая часть целей находилась на территории Сербии, в то время как Черногория, руководство которой не поддержало политику С. Милошевича, оставалась в стороне от военных действий. Система югославской ПВО, созданная

преимущественно в 1960-х годах, не смогла оказать эффективного сопротивления высокоточному оружию НАТО. Единственным успехом СРЮ стало поражение при не вполне ясных обстоятельствах истребителя F-117 28 марта 1999 г.

В ответ югославская сторона усилила военные действия в Косове. Резко увеличился поток беженцев в соседнюю Македонию, где создавались специальные военные лагеря для косовских албанцев. Министр обороны Македонии П. Манолев заявил, что его страна не в состоянии обеспечить собственную безопасность в случае нападения Югославии. 29 марта 1999 г. в Македонии была размещена военная миссия НАТО.

Одновременно с военной операцией против СРЮ НАТО обновило концептуальные основы своей военно-политической доктрины. 23 апреля 1999 г. премьер-министр Британии Э. Блэр, выступая в Чикаго, высказался о «гуманитарных интервенциях» (*humanitarian interventions*). По его мнению, страны Запада имеют право проводить военные операции без санкции Совета Безопасности ООН, если речь идет о защите прав человека. На саммите в Вашингтоне 24 апреля 1999 г. была принята новая Стратегическая концепция НАТО. Она допускала возможность применения силы за пределами национальных границ стран—участниц альянса. Наиболее вероятным сценарием считалось применение силы в гуманитарных целях, хотя термин «гуманитарная интервенция» официально не употреблялся. Вместо него в документах НАТО использовалось более мягкое выражение «гуманитарное вмешательство».

Россия заняла жесткую позицию. МИД России квалифицировал операцию НАТО как агрессию и попытался инициировать соответствующую дискуссию в Совете Безопасности ООН. Россия приостановила действие Основополагающего акта Россия — НАТО 1997 г. и работу обеих миссий альянса в Москве. 26 марта 1999 г. российская сторона пошла на такой угрожающий шаг, как выдвижение стратегических ядерных сил на боевые позиции. В дальнейшем Россия провела силовую демонстрацию, отправив два военных корабля в Адриатическое море. В Государственной думе РФ обсуждалась возможность присоединения СРЮ к Союзу России и Белоруссии. Однако такая инициатива не получила поддержки президента и МИДа: ее реализация создавала опасность прямого военного столкновения России и НАТО.

В середине апреля 1999 г. политика России изменилась. 14 апреля 1999 г. В. С. Черномырдин был назначен спецпредставителем президента по Балканам. Его задачей стал поиск мирного урегулирования. В процессе консультаций ему удалось установить контакт с министром иностранных дел Финляндии Марти Ахтисаари. Миссия В. С. Черномырдина и М. Ахтисаари предложила компромисс: ввод в Косово миротворческих сил ООН (на основе сил НАТО) при одновременных гарантиях территориальной целостности СРЮ. 3 июня 1999 г.

С. Милошевич согласился с этими предложениями. 9 июня 1999 г. Совет НАТО официально приостановил военные действия.

10 июня 1999 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1244. Основные ее условия сводились к четырем пунктам:

- 1) ввод миротворческих сил ООН (основу которых составит контингент НАТО);
- 2) вывод из Косова сил югославской армии;
- 3) создание в Косове временной администрации под контролем ООН;
- 4) гарантии территориальной целостности СРЮ со стороны Совета Безопасности ООН.

Резолюция не имела фиксированного срока действия. Конфликтующие стороны оценили этот документ по-разному. Руководство косовских албанцев во главе с И. Руговой трактовало ее как согласие рассмотреть в будущем вопрос о статусе Косова. Руководство СРЮ видело в этом документе признание Косова частью Югославии, хотя и переходящей под временное управление НАТО.

Попытки реализации резолюции № 1244 привели к дипломатическому кризису в отношениях России и НАТО. Российская сторона опасалась, что Брюссель, введя миротворческий контингент в Косово, закроет эту территорию для ее миротворцев. В ночь с 11 на 12 июня 1999 г. российская миротворческая бригада была переброшена из БиГ в столицу Косова Приштину. Российские десантники заняли аэропорт Слатину, закрыв его для приземления самолетов НАТО. Это событие вызвало жесткую реакцию альянса. Главнокомандующий сил НАТО в Европе американский генерал У. Кларк потребовал силой разблокировать аэропорт. Однако его приказ не нашел поддержки у главнокомандующего группировки НАТО на Балканах британского генерала М. Джексона.

Компромисс был найден на Кельнском саммите «Группы восьми» 22 июня 1999 г. Участники «восьмерки» договорились, что ведущие страны НАТО поделят Косово на сектора ответственности, которые получили США, Британия, Германия, Франция и Италия. России не выделили военного сектора, но ей разрешалось военное присутствие во всех военных секторах. Вопрос о статусе Косова откладывался на неопределенный срок.

5.5. Вооруженный конфликт в Македонии

Конфликт в Косове обострил этнополитическую ситуацию в соседней Македонии. 18 сентября 1991 г. она провозгласила независимость от СФРЮ под названием «Республика Македония». Однако сложный этнополитический состав страны создавал трудности в ее отношениях

с Грецией, которая имела в своем составе провинцию с одноименным названием. Греческое правительство не признало македонцев отдельной этнической группой. Из-за сопротивления Греции Македонию приняли в ООН под искусственным названием «Бывшая Югославская Республика Македония». Лишь 13 сентября 1995 г. греко-македонские противоречия были урегулированы специальным соглашением. Афины перестали возражать против вступления Македонии в ОБСЕ и Совет Европы. В 1999 г. состоялось подписание совместной декларации Македонии и Болгарии, фиксирующей принципы добрососедских отношений между двумя странами. Декларация подтверждалась совместным меморандумом 2008 г.

Поток беженцев из Косова резко увеличил численность албанского населения. В марте 2001 г. македонские албанцы выступили с требованием федерализации страны. Речь шла о создании широкой культурной и политической автономии. Радикальные албанские организации начали захват административных центров на северо-западе страны. В Скопье опасались, что вслед за албанцами другие этнические меньшинства (болгары, греки и сербы) также потребуют преобразования Македонии в федеративное, а возможно, и конфедеративное государство. Президент Македонии Б. Трайковский согласился на переговоры с албанцами, но только на условиях предоставления им культурной автономии.

Конфликт в Македонии вызвал обеспокоенность на Западе. 7 мая 2001 г. генеральный секретарь НАТО лорд Робертсон и генеральный секретарь Совета ЕС Х. Солана совершили визит в столицу Македонии Скопье. По его итогам была создана посредническая миссия НАТО и ЕС. 12 августа 2001 г. при ее участии в городе Охриде (Македония) состоялось подписание соглашения между македонским правительством и представителями албанских общин. Македонское правительство согласилось предоставить широкую культурную автономию албанскому населению. В ноябре 2001 г. македонский парламент утвердил это соглашение и внес изменения в конституцию Македонии. Объем прав албанского населения увеличивался (расширялись сфера применения албанского языка, представительство албанцев в органах власти, регулировался статус исламских общин и др.). Однако полноценная этно-территориальная албанская автономия в Македонии создана не была.

Албанские отряды разоружались силами миротворческого контингента НАТО (операция «Сбор урожая»), введенного в албанские районы одновременно с размещением там полицейских частей македонского правительства. В марте 2002 г. была объявлена амнистия албанским вооруженным отрядам. С 2003 г. в Македонии действует постоянная полицейская миссия ЕС.

В августе 2002 г. территориальные претензии к Македонии выдвинул парламент края Косово, который юридически оставался частью

Сербии под управлением ООН. Косовские депутаты заявили о непризнании договора о границе, заключенного между Югославией и Македонией после провозглашения независимости последней в 1991 г.

* * *

Балканские войны 1990-х годов — важная веха в утверждении нового мирового порядка. Они стали прецедентом для реализации американской концепции гуманитарных интервенций. *Во-первых*, было доказано, что НАТО допускает военное вмешательство за пределами своих национальных границ и без санкции Совета Безопасности ООН. *Во-вторых*, в ходе войн был создан второй после 1940-х годов президент осуждения лидеров суверенных стран международным трибуналом. Политика НАТО на Балканах продемонстрировала стирание традиционной грани между внешней и внутренней политикой. Вместо принципа незыблемости суверенитета утверждался принцип избирательной легитимности: допустимости принудительного ограничения суверенитета отдельных государств.

Контрольные вопросы

1. Что послужило причиной распада СФРЮ?
2. Почему распад Югославии стал самым серьезным кризисом европейской интеграции?
3. Что такое «Брюссельский минимум» и каковы его основные положения?
4. В чем суть сербо-хорватского конфликта?
5. Выделите этапы развития Боснийской войны.
6. В чем заключаются особенности политики НАТО в ходе конфликтов в Косово и Македонии?
7. Дайте определение понятия «гуманитарная интервенция».

Рекомендуемая литература

Богатуров А. Д. Самоопределение наций и потенциал международной конфликтности // Международная жизнь. 1992. № 2. С. 5–15.

Васильева Н., Гаврилов В. Балканский тупик? Историческая судьба Югославии в XX веке. М.: Гея Итэрум, 2000.

Козырев А. В. Преображение. М.: Международные отношения, 1995.

Линч А. Реализм российской внешней политики // Внешняя политика России: 1991–2000. Ч. II. Т. 6. 2001. № 4.

Сиджсански Д. Федералистское будущее Европы. М.: РГГУ, 1998.

Talani L. S. EU and the Balkans: policies of integration and disintegration. Cambridge Scholars Press, 2008.

Woodward S. L. Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War. Washington: Brookings Institution Press, 1995.

КОНЦЕПЦИЯ МНОГОПОЛЯРНОГО МИРА И РОССИЙСКО-КИТАЙСКОЕ СБЛИЖЕНИЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х ГОДОВ

Попытки создания «однополярного миропорядка» вызвали противодействие других великих держав. В 1990-х годах большинство из них не противостояло Соединенным Штатам на глобальном уровне, но на региональном уровне они создали конкуренцию американской стратегии, стремясь сковать действия Вашингтона правовыми ограничениями, а временами и силовыми демонстрациями. Сближение России и КНР привело к появлению концепции многополярного мира — первой идеологической альтернативы американской стратегии расширения демократии.

6.1. Эволюция внешнеполитических приоритетов России в 1990-х годах

Формирование нового политического субъекта — Российской Федерации — потребовало от ее руководства разработки концептуальных основ внешнеполитической стратегии. Российская Федерация как государство-продолжатель СССР унаследовала место постоянного члена Совета Безопасности ООН, сопоставимые с США ракетно-ядерный потенциал и обычные вооружения, а также военно-промышленный комплекс (ВПК). Однако действовавший до 1990 г. МИД РСФСР выполнял преимущественно протокольные функции и не проводил внешнюю политику. В этой связи формирующийся МИД России опирался на кадровый потенциал МИД СССР и советскую внешнеполитическую практику.

После принятия 12 июня 1990 г. Декларации о суверенитете РСФСР российское руководство стало противопоставлять свою внешнеполитическую стратегию внешней политике СССР. 11 октября 1990 г. министром иностранных дел РСФСР был назначен А. В. Козырев, быв-

ший начальник Управления международных организаций МИД СССР. А. В. Козырев провозгласил концепцию демократической солидарности, которая предполагала совпадение интересов России и стран Запада — вплоть до ее интеграции в Атлантическое сообщество. На протяжении 1990-х годов внешнеполитическая стратегия России прошла в своем развитии три этапа.

1. Преобладание концепции демократической солидарности (1991–1993). Основной задачей России было в это время построение основ государственности посредством подписания Федеративного договора (31 марта 1992 г.) и принятие Конституции (12 декабря 1993 г.). Кроме того, в стране шла затяжная внутриполитическая борьба между президентом Б. Н. Ельциным и Верховным Советом РСФСР. Поэтому в рамках концепции демократической солидарности руководство России стремилось решить три группы задач:

- 1) добиться международно-правового признания geopolитических итогов распада СССР и России в границах РСФСР на 1 января 1990 г.;
- 2) получить помощь США и стран ЕС в процессе вывоза ядерного оружия с территории Украины, Белоруссии и Казахстана;
- 3) обеспечить признание легитимности Б. Н. Ельцина в его борьбе с Верховным Советом.

Это важно

Концепция демократической солидарности вызвала жесткую критику в Верховном Совете РФ. Депутаты указывали, что интеграция России в Атлантическое сообщество потребует от нее ликвидации советского военно-промышленного комплекса и диспропорционального сокращения ядерного потенциала. Несмотря на это, правительство Е. Т. Гайдара (январь — декабрь 1992 г.) рассчитывало, что сближение с Соединенными Штатами позволит России получить финансовые кредиты. В этой связи до конца 1993 г. в российской внешнеполитической риторике преобладали тезисы об антикоммунизме и «отказе от советского наследия».

1 февраля 1992 г. президент Б. Н. Ельцин подписал с президентом США Дж. Бушем Кемп-Дэвидскую декларацию. Россия и США заявили о прекращении холодной войны, об отказе воспринимать друг друга как стратегических противников и о намерении выстроить «союз новых партнеров» — правда, без уточнения, на какой основе. На базе этой декларации 14 января 1994 г. стороны снизили боеготовность стратегических ядерных сил (СЯС) за счет введения «нулевого полетного задания», т.е. отказ от их нацеливания на военные объекты. Такой шаг имел скорее политическое, чем стратегическое значение: возвращение реальных полетных заданий занимает не более одной-двух минут.

К этому времени США признали Российской Федерации единственным правопреемником СССР, включая беспрепятственный переход к ней места постоянного представителя в Совете Безопасности ООН. Страны Европейского сообщества и Япония последовали примеру США. В апреле 1992 г. Россия официально вступила в МВФ, а 23 мая 1992 г. при поддержке США добилась подписания Лиссабонского протокола к Договору СНВ-1 (1991), по условиям которого Белоруссия, Казахстан и Украина согласились стать неядерными державами и вывести советское ядерное оружие на территорию Российской Федерации (см. гл. 2).

В июне 1992 г. вступила в силу договоренность о предоставлении Россией и США друг другу режима наибольшего благоприятствования в торговле. Это не означало, что Соединенные Штаты отменили поправку Джексона—Веника 1974 г. Она продолжала действовать, но американская администрация смогла добиться согласия Конгресса на такой режим сроком на один год. С тех пор он предоставляется России ежегодно решением сената по упрощенной процедуре, но не на постоянной основе. США сохранили за собой возможность оказывать на нее давление посредством угрозы отменить его в любое время.

17 июня 1992 г. состоялся новый визит президента Б. Н. Ельцина в Вашингтон. В его ходе президенты обеих стран подписали Вашингтонскую хартию российско-американского партнерства и дружбы. Документ анонсировал намерение сторон создать общее пространство безопасности «от Ванкувера до Владивостока». Впервые в истории Москва заявила о стремлении соотносить свою политику национальной безопасности с безопасностью стран Атлантического сообщества. Хартия также указывала, что США поддерживают курс на либерально-демократические реформы в России.

Это важно

Российские элиты восприняли Вашингтонскую хартию как поддержку Белым домом фигуры Б. Н. Ельцина в борьбе с Верховным Советом. В Соединенных Штатах большую популярность приобрело выражение «домашнее задание России» (*homework for Russia*). Речь шла о подписанных в хартии либерально-демократических нормах, которые должна была выполнить Россия для того, чтобы стать партнером США (демократия, свобода, защита прав человека, уважение прав меньшинств, в том числе национальных). Фактически это был первый случай, когда Россия согласилась признать за Соединенными Штатами право оценивать свою внутреннюю политику.

Однако США были готовы на партнерство с Россией при условии ее уступок в стратегической сфере (см. далее). Администрация Б. Н. Ельцина первоначально поддерживала проекты сокращения ядерных потенциалов. Кремль рассчитывал получить признание Бело-

го дома в борьбе с Верховным Советом РФ. После его принудительного роспуска 4 октября 1993 г. потребность в партнерстве с США стала для России уменьшаться.

2. Совмещение двух тенденций (1994–1995). На официальном уровне лидеры обеих стран демонстрировали сохранение партнерства и необратимость вектора на интеграцию, однако между ними нарастал психологический кризис. Американские эксперты примерно с осени 1994 г. писали о провале демократического транзита в России и установлении в ней «неоцарского» или «неоимперского» режима. Москва делала акцент на защите национальных интересов Российской Федерации. *Официальной идеологией стало «либеральное государственничество»: концепция, постулирующая приверженность России либеральным ценностям при одновременном соблюдении национальных интересов.*

За этим идеологическим поворотом России стояли серьезные разногласия. Кремль, по сути, отказывал в легитимности американским концепциям расширения демократии и «нового интервенционизма», хотя противодействовать им пока не мог. Администрация У. Клинтона стала применять в отношении России стратегию навязанного консенсуса: поиск компромисса по спорным вопросам на американских условиях. Между странами начались трения и вспышки региональных конфликтов.

Первым был Боснийский 1992–1995 гг. Вплоть до конца 1993 г. Москва поддерживала санкции США и стран ЕС против боснийских сербов и СРЮ, но в начале 1994 г. изменила позицию. 28 февраля 1994 г. МИД России высказался против применения силы в отношении боснийских сербов. 3 марта 1994 г. официальный представитель РФ на Балканах В. Чуркин заявил: «Мы не можем мириться с ситуацией, когда право интерпретировать решения Совета Безопасности ООН передано некой другой организации (то есть НАТО)». В рамках созданной весной 1994 г. Контактной группы по БиГ Москва пыталась блокировать с Германией и Францией в противовес США. К одиночной военной акции НАТО против боснийских сербов 6 августа 1994 г. на Смоленской площади отнеслись сравнительно мягко. Однако осенью 1995 г. Москва заняла жесткую позицию в отношении военной операции НАТО против Республики Сербской (см. гл. 5).

Это интересно

Изменение внешнеполитической риторики России происходило в контексте Боснийской войны. Летом 1994 г. мир вспоминал о 80-летии убийства эрцгерцога Франца Фердинанда и начала Первой мировой войны. Российские СМИ открыто проводили параллели между этими событиями и текущим кризисом в Боснии. В официальный лексикон снова вошел тезис о славянском единстве и обязательствах России перед славянским миром.

Следующим конфликтом стало расширение НАТО на Восток. 3 декабря 1994 г. министр иностранных дел РФ А. В. Козырев заявил в Париже о категорическом неприятии Россией «Брюссельского комюнике» и о начале этого процесса. А. В. Козырев также указал, что Россия готова солидаризироваться с Британией и Францией (но не с США) в вопросах обеспечения европейской безопасности. На Будапештском саммите СБСЕ 5 декабря 1994 г. президент Б. Н. Ельцин заявил о неприятии расширения НАТО и использовал метафору о наступлении «холодного мира». Летом 1995 г. влиятельный в России Совет по внешней и оборонной политике (СВОП) во главе с С. А. Карагановым опубликовал серию докладов о том, что расширение НАТО ведет к снижению роли ОБСЕ. Под видом критики расширения НАТО эксперты СВОП, по сути, критиковали концепцию демократической солидарности.

Очередной дипломатический конфликт возник вокруг иранского вопроса. Большинство иранских ядерных объектов было построено при шахе Мухаммеде Реза Пехлеви (1953–1979) в рамках соглашений с Францией, ФРГ и Данией. Особую роль сыграло участие Тегерана в консорциуме «Евродиф», через который иранские специалисты получили в 1974 г. технологии обогащения урана. После Исламской революции 1979 г. Тегеран разорвал соглашения со странами Западной Европы. 25 августа 1992 г. Россия и Иран подписали Соглашение о партнерстве в сфере мирного использования атомной энергии. Российские специалисты возобновили начатое ФРГ строительство Бушерской АЭС.

На Женевских переговорах 22–23 марта 1995 г. госсекретарь США У. Кристофер потребовал от России денонсации российско-иранского соглашения 1992 г. Российская сторона пошла на компромисс. Его условия были зафиксированы в подписанном 30 июня 1995 г. меморандуме межправительственной комиссии Гора–Черномырдина. Администрация У. Клинтона признала право России достроить атомную электростанцию в Бушере. Москва отказалась предоставлять Ирану ядерные технологии и заключать после 2000 г. контракты на поставки вооружений.

Соглашение Гора–Черномырдина вызвало недовольство и в России, и в США. Американские СМИ упрекали администрацию У. Клинтона в том, что она разрешила России поставлять ядерные технологии Ирану в обмен на символические уступки Москвы, а журналисты республиканского толка называли меморандум Гора–Черномырдина иранским Мюнхеном, намекая на Мюнхенские соглашения 1938 г. В России соглашение было встречено как недружественный шаг США. Элита и общественность страны не понимали, почему Вашингтон, позволяя Франции и Германии проводить самостоятельную коммер-

ческую политику в отношении «проблемных» стран, отказывает в этом праве Российской Федерации. 23 ноября 2000 г. Россия официально вышла из Меморандума Гора—Черномырдина.

Это важно

Конфликт вокруг строительства Бушерской АЭС вскрыл более широкую проблему: противодействие США выходу России на закрытые ранее для нее рынки военной и высокотехнологичной продукции. В условиях затяжной экономической депрессии 1990-х годов для российского ВПК борьба за контракты с другими странами была вопросом выживания. Политика Соединенных Штатов вызывала все большее раздражение у руководства ВПК, идея демократической солидарности отрывалась от реальности.

Наиболее серьезным стал дипломатический конфликт вокруг Чечни. Еще 23 августа 1991 г. генерал Джохар Дудаев совершил военный переворот и провозгласил независимость от России. 11 декабря 1994 г. Российская армия начала военную операцию по восстановлению конституционного порядка в Чечне. Первоначально администрация У. Клинтона осторожно поддерживала Москву, указывая, однако, на необходимость обеспечения прав человека. Ситуация изменилась на саммите «Группы семи» в Галифаксе (Канада, 15–17 июня 1995 г.). Премьер-министр Канады Жан Кретьен назвал ситуацию в Чечне «гуманитарной катастрофой». Президент У. Клинтон вопреки ожиданиям Б. Н. Ельцина на совместной пресс-конференции поддержал канадскую позицию. На фоне Боснийского конфликта такая позиция Вашингтона по Чечне вызывала беспокойство в Москве.

5 января 1996 г. министр иностранных дел А. В. Козырев ушел в отставку. Его место занял директор Службы внешней разведки Е. М. Примаков. Во внешней политике России был провозглашен приоритет национальных интересов при одновременном сохранении вектора партнерских отношений с США и странами ЕС.

3. Принятие в России концепции многополярного мира (1996–2000). Официально она была провозглашена в совместной российско-китайской декларации 23 апреля 1997 г. (см. далее). В ключевых внешнеполитических документах России построение многополярного мира объявлялось основной стратегической задачей. О приверженности концепции многополярного мира заявлял и министр иностранных дел России И. С. Иванов (1998–2004), хотя при нем эта концепция в меньшей степени противопоставлялась подходам Соединенных Штатов, чем при Е. М. Примакове.

Особенностью этого этапа стала разработка концептуальных документов по внешней политике России. В 1997 г. был выработан текст «Концепции национальной безопасности РФ». В 2000 г. последовало

принятие Военной доктрины РФ и Концепции внешней политики РФ. В этих документах фиксировалось приоритет построения много-полярного мира и растущая военная угроза со стороны США и НАТО. Приоритетной задачей ставилось сохранение международно-правовой структуры на основе ведущей роли Совета Безопасности ООН.

Это интересно

После принятия термина «многополярный мир» среди американских экспертов развернулась дискуссия о том, кому принадлежит первенство в разработке этой концепции. В России автором этого термина считается министр иностранных дел Е. М. Примаков (1996–1998). Но еще в 1958 г. понятие «многополярный мир» использовал председатель ЦК КПК Мао Цзэдун. Он утверждал, что помимо двух полюсов (США и СССР с их союзниками) в мире должен возникнуть еще один полюс — «третий мир» под руководством КНР. Концепция многополярного мира трактовалась в администрации У. Клинтона как принятие Россией китайских подходов к международным отношениям.

Принятие концепции многополярного мира означало отказ России от признания концепции американского лидерства. Москва теперь жестче, чем в середине 1990-х годов, противодействовала США. Итогом стала «малая конфронтация» в российско-американских отношениях 1997–1999 гг. Ее проявлениями были:

- дипломатическая полемика вокруг расширения НАТО на Восток, завершившаяся подписанием Основополагающего акта Россия—НАТО (см. гл. 4);
- осуждение американо-британской военной операции «Лис в пустыне» против Ирака (декабрь 1998 г.);
- квалификация военной операции НАТО против Югославии (март – июнь 1999 г.) как агрессии с одновременным совершением ряда силовых демонстраций (см. гл. 5).

Одной из ключевых проблем в отношениях России и стран НАТО стал вооруженный конфликт в Чеченской республике. 31 августа 1996 г. секретарь Совета безопасности РФ А. И. Лебедь и лидер чеченских сепаратистов А. Масхадов подписали Хасавюртское соглашение. Российские войска были выведены с территории Чечни, а вопрос о ее статусе отложили до 2001 г. 5 октября 1996 г. министр иностранных дел Е. М. Примаков заявил, что Россия разорвет дипломатические отношения с любой страной, признавшей независимость Чечни. В том же 1996 г. Россия вступила в Совет Европы, что предусматривало подписание Европейской конвенции по правам человека 1953 г. и принятие совокупности ее контрольных механизмов (включая право граждан обращаться в Европейский суд по правам человека). Миссии

Совета Европы получили возможность посещать Чечню и предоставлять доклады о положении в республике Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Эти доклады, как правило, критиковали политику России и игнорировали тот факт, что в Чечне возник террористический центр.

В августе 1999 г. вооруженные формирования чеченских террористов вторглись в Дагестан. Ответом стала российская контртеррористическая операция на Северном Кавказе (включая Чеченскую республику), которую страны ЕС и США резко критиковали. ПАСЕ принимала серию жестких резолюций, включавших призыв приостановить членство России в Совете Европы. Критика вылилась в напряженную дипломатическую полемику на саммите ОБСЕ в Стамбуле 18–19 ноября 1999 г. Российское руководство предполагало, что страны НАТО могут при определенных условиях поставить под сомнение территориальную целостность России.

Под воздействием этих событий Россия к концу 1990-х годов снизила порог ядерного сдерживания. В «Основных направлениях Военной доктрины РФ» (ноябрь 1993 г.) было исключено обязательство СССР 1982 г. не применять ЯО первым. «Основные положения политики РФ в области ядерного сдерживания» (март 1999 г.) допускали возможность использования ЯО в критических для национальной безопасности ситуациях. Военная доктрина РФ (апрель 2000 г.) допускала возможность применения как ядерных, так и обычных вооружений для отражения агрессии. Наиболее резкое заявление президент Б. Н. Ельцин сделал в ответ на критику президентом У. Клинтоном российской контртеррористической операции в Чечне. 9 декабря 1999 г. Б. Н. Ельцин, находясь с официальным визитом в Пекине, напомнил, что Россия обладает всем современным ядерным арсеналом.



В результате «малой конфронтации» 1997–1999 гг. Россия и США оказались перед серьезным кризисом в двусторонних отношениях.

Под угрозу попадал квазипартнерский вектор отношений, сложившихся в начале 1990-х годов.

6.2. Проблема контроля над вооружениями в российско-американских отношениях

Ключевой проблемой российско-американских отношений 1990-х годов стал контроль над вооружениями. Несмотря на экономические трудности, Российская Федерация оставалась единственной страной мира, способной технически уничтожить США и вести с ними войну на базе обычных вооружений. В этой связи еще в СНБ-1991 было зафиксировано намерение Вашингтона добиваться сокращения

российского стратегического потенциала. Администрации Дж. Буша-ст. и У. Клинтона попытались увязать это направление с поддержкой администрации Б. Н. Ельцина.

Рамками российско-американского стратегического диалога стала концепция стратегической стабильности (*strategic stability*). Это понятие было предложено экспертами «РЭНД-корпорейшн» в 1960-х годах. Законченную формулу придал в 1976 г. американский эксперт Пол Нитце. Концепция стратегической стабильности предусматривала условное деление стратегических наступательных вооружений на средства первого и средства ответного ударов. К первой категории «дестабилизирующих» вооружений были отнесены межконтинентальные баллистические ракеты (МБР) стационарного наземного базирования с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН), ко второй — тяжелые бомбардировщики (ТБ) и баллистические ракеты на подводных лодках (БРПЛ), неспособные поражать высокозащищенные цели. При администрации Р. Рейгана такой подход утвердился в американском экспертном сообществе и с тех пор не претерпел существенных изменений.

► **Стратегическая стабильность** — американская концепция, предполагающая снижение опасности ядерного конфликта посредством уменьшения контрсилового потенциала СЯС. Для достижения этой цели США предлагают разделить ядерные потенциалы на стабилизирующий и дестабилизирующий компоненты.

Советское руководство опасалось, что в рамках концепции стратегической стабильности США попытаются достичь превосходства над СССР. (Основу советского ядерного потенциала составляли именно МБР с РГЧ ИН — тяжелые МБР.) Однако в Женевском заявлении 8 февраля 1985 г. советское руководство приняло термин «стратегическая стабильность». Новые правила стратегического диалога были определены на встрече в Вайоминге 22–23 сентября 1989 г. министра иностранных дел Э. Шеварднадзе и госсекретаря Дж. Бейкера. Условия «Вайомингского компромисса» предполагали:

- проведение раздельных переговоров по наступательным и оборонительным стратегическим вооружениям;
- согласие сторон на приоритетное сокращение тяжелых МБР;
- выведение крылатых ракет за рамки понятия «стратегические вооружения»;
- принятие принципа условного зачета боеголовок для тяжелых бомбардировщиков: за каждым типом условно записывалось некоторое количество боезарядов.

-
- **Вайомингский компромисс** — набор правил, определяющих условия российско-американского стратегического диалога на основе концепции стратегической стабильности. Эти правила были более выгодны США, чем СССР/России, поскольку предполагали отказ от увязки переговоров по СНВ и противоракетной обороне.

В начале 1990-х годов Россия и США пытались выстроить новые отношения в стратегической сфере. На встрече в Кемп-Дэвиде 3 февраля 1992 г. президент Б. Н. Ельцин заявил о возможности создания совместной российско-американской системы ПРО. 17 июня 1992 г. был подписан российско-американский договор о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях. 5 октября 1992 г. на его основе было заключено соглашение о запуске российско-американской программы спутникового наблюдения РАМОС (*RAMOS — Russian-American Observation Satellite*) за пусками баллистических ракет в глобальном масштабе. Одновременно в октябре 1992 г. была запущена программа «Мир—Шаттл»: американские астронавты получили возможность посещения российской орбитальной станции «Мир», российские космонавты доставлялись к ней американскими многоразовыми космическими кораблями «Спейс-Шаттл». 1 ноября 1993 г. Роскосмос и НАСА достигли договоренности о совместном строительстве Международной космической станции (МКС).

3 января 1993 г., еще до вступления в должность новоизбранного президента У. Клинтона, Дж. Буш-ст. посетил Москву. В ходе его визита был подписан Договор о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2, START II), предусматривавший сокращение к январю 2003 г. числа ядерных боеголовок у России и США до 3500 оперативно-развернутых единиц (т.е. на 50% от уровня СНВ-1). Стороны при этом получали возможность преобразовать тяжелые МБР в моноблоковые (кроме СС-18) и иметь 100 ТБ для решения неядерных задач.

Договор СНВ-2 содержал ряд невыгодных положений для России. *Во-первых*, в нем предусматривался принцип возвратного потенциала (*reconstitution*): возможность не сокращения, а складирования боезарядов; *во-вторых*, ликвидация МБР с РГЧ ИН, которые составляли около 70% российского ядерного потенциала. Для поддержания паритета с США России требовалось быстро создать группировку моноблоковых ракет или атомных подводных лодок, что было затруднительно в условиях экономической депрессии. 12 февраля 1993 г. Комитет по обороне и безопасности Верховного Совета выдвинул три претензии к договору: неясность финансирования расходов по ликвидации СЯС и перехода на моноблоковые МБР, изменение структуры российских СЯС.

После укрепления позиций Б. Н. Ельцина ситуация вокруг СНВ-2 стала обостряться. На Вашингтонской встрече 26–27 сентября 1994 г.

президент России сообщил, что в Государственной думе ратифицировать СНВ-2 будет трудно. 21 июня 1995 г. Б. Н. Ельцин внес в Государственную думу СНВ-2 на ратификацию. В августе 1995 г. прошли слушания по этому вопросу, завершившиеся фактической его блокировкой.

Конгресс США ратифицировал 29 января 1996 г. Договор СНВ-2. В России, напротив, расстановка сил в Государственной думе второго созыва, избранной в декабре 1995 г., изменилась не в пользу сторонников ратификации договора. В ходе встречи президентов Б. Н. Ельцина и У. Клинтона в Хельсинки 21 марта 1997 г. стороны договорились урегулировать противоречия посредством подписания дополнительных протоколов. 26 сентября 1997 г. госсекретарь М. Олбрайт и министр иностранных дел Е. М. Примаков подписали в Нью-Йорке пакет документов к договору ПРО/СНВ («Нью-Йоркские протоколы»):

- Первое и Второе согласованные заявления по разграничению стратегических и тактических ПРО;
- совместное согласованное заявление МИД России и Госдепартамента США о продлении срока действия Договора СНВ-2;
- взаимные письма Министерства обороны США и Министерства обороны РФ о деактивации некоторых стратегических носителей;
- заявление о подтверждении действия Договора по ПРО.

Стороны вводили принцип разграничения тактических и стратегических перехватчиков ПРО (5 км/с) и подтверждали единственность Договора по ПРО. Это вызвало негативное отношение Конгресса США, где с конца 1994 г. преобладали республиканцы. 25 января 1999 г. госсекретарь М. Олбрайт уведомила российскую сторону о том, что Конгресс не ратифицирует дополнительные соглашения к СНВ-2.

Государственная дума РФ 14 апреля 2000 г. ратифицировала СНВ-2 с условием, что договор 1) действует в пакете с нью-йоркскими договоренностями 1997 г. и 2) действует совместно с Договором по ПРО. Поскольку США не ратифицировали «Нью-Йоркские протоколы», Договор СНВ-2 в силу не вступил. Окончательно Россия заявила об отказе от СНВ-2 после выхода США из Договора по ПРО 13 июня 2002 г.

Более конфликтно проходили переговоры вокруг проекта договора СНВ-3. Хельсинкская декларация 21 марта 1997 г., подписанная президентами России и США, содержала базовые параметры СНВ-3:

- ограничение развернутых СЯС до 2000–2500 боезарядов у каждой из сторон к концу 2007 г.;
- ведение переговоров о возможности учреждения мер контроля над крылатыми ракетами морского и воздушного базирования повышенной дальности.

В августе 2000 г. стороны обменялись проектами СНВ-3. Но Россия отказалась от американского варианта, предполагавшего помимо

сокращения СЯС снижение боеготовности МБР. (Перевод МБР в режим, требующий не менее 24 часов для подготовки к пуску.) Хельсинкская декларация 1997 г. не была реализована.

Между Россией и США обострилась проблема противоракетной обороны (ПРО). Согласно закону «О противоракетной обороне» (*Missile Defense Act*) 1991 г., была свернута программа СОИ. Приоритетом становилось создание систем ПРО театра военных действий (ПРО ТВД). В начале 1995 г. республиканцы внесли в Конгресс проект «Об укреплении национальной безопасности» (*National Security Revitalization Act*), который требовал от Белого дома развертывания систем национальной ПРО, как только это станет технически осуществимо. 9 февраля 1995 г. Пентагон запустил программы «3+3» — создание компонентов для будущей стратегической ПРО. Целями программы были названы защита США от ракетных ударов со стороны «стран-изгоев», а также несанкционированных ракетных пусков, в том числе с российской территории.

Это важно

В начале 1990-х годов консорциум ведущих американских предприятий во главе с «Локхид Мартин» (*Lockheed Martin*) разработал проект *THAAD* (*Theater High-Altitude Area Defense*). Формально он считался нестратегической ПРО, хотя мог поражать цели в космическом пространстве — до 150 км над уровнем моря. Поскольку США не признают установленную Международной федерацией аeronавтики границу космоса и атмосферы (100 км), в литературе *THAAD* стали называть «системой заатмосферного перехвата».

На встрече в Вашингтоне 26–27 сентября 1994 г. президент РФ Б. Н. Ельцин поставил перед У. Клинтоном вопрос о разграничении систем стратегической и тактической ПРО. На Московском саммите 9 мая 1995 г. было принято Совместное заявление президентов России и США, где указывалось, что стороны «привержены Договору по ПРО — краеугольному камню стратегической стабильности». Стороны получили возможность устанавливать системы ПРО ТВД, которые не будут представлять реальной угрозы СЯС противоположной стороны. Однако на саммите «Группы семи» в Галифаксе (Канада) 15–17 июня 1995 г. президент У. Клинтон предложил каждой из сторон самостоятельно определять принадлежность перехватчиков к стратегической или тактической ПРО. Россия сочла американские предложения нарушением условий московских договоренностей. 7 июля 1995 г. Россия отказалась от галифаксского проекта.

Попыткой найти компромисс стали «Нью-Йоркские протоколы» к СНВ-2 от 26 сентября 1997 г. В них устанавливалось, что система ПРО считается нестратегической до тех пор, пока не испытана против целей-мишеней со скоростью полета до 5,5 км/с для систем наземного и воздушного базирования и 4,5 км/с для систем морского базирования

с дальностью полета ракет-целей до 3500 км. Однако Нью-Йоркский пакет не был ратифицирован Конгрессом. *Во-первых*, протокол о разграничении систем стратегической и тактической ПРО требовал свернуть переходную систему «заатмосферного перехвата» *THAAD*. *Во-вторых*, документ косвенно подтверждал невозможность пересмотра Договора по ПРО 1972 г. «Нью-Йоркские протоколы» в действие не вступили.

Это важно

Блокировка переговоров по разоружению привела к изменению подходов США. 3 января 1995 г. министр обороны У. Перри провозгласил доктрину *взаимно гарантированной безопасности* (*mutually assured safety*). Вашингтон сохранял складированные в ходе реализации Договора СНВ-1 ядерные боезаряды на случай, если политика демократических реформ в России будет свернута. Официально концепция взаимно гарантированной безопасности была принята в Национальной военной стратегии США 1995 г. Ее принятие означало, что Белый дом намерен выстраивать отношения с Россией так же, как с СССР, — на основе системы взаимного ядерного сдерживания.

6.3. Стратегии сдерживания Китая и Тайваньский кризис 1996 года

Усиление противоречий в российско-американских отношениях сопровождалось ростом противоречий между США и КНР. С конца 1980-х годов американские эксперты дискутировали, сможет ли КНР стать глобальным соперником Соединенных Штатов. Среди факторов, способствующих возможному превращению Китая в «новую сверхдержаву», назывались:

- наличие крупного территориального и демографического ресурсов;
- успешные экономические реформы, которые привели к беспрецедентно длительному периоду экономического роста;
- формирование положительного сальдо в торговле с США;
- наличие ресурсов для создания мощного военного потенциала.

После событий на площади Тяньаньмэнь (июнь 1989 г.) администрация Дж. Буша приостановила поставки вооружений в Китай, заморозила политический диалог с Пекином и отказалась руководству КНР в кредитах на сумму 1,3 млрд долл. Конгресс США принял законопроекты о предоставлении китайским студентам, находившимся на обучении в Америке, права на проживание. Белый дом стремился, однако, избежать конфронтации. В 1989–1990 гг. состоялись два визита в КНР помощника президента по национальной безопасности Брента Скоукрофта. В 1990 г. Вашингтон продлил для Китая режим наибольшего благоприятствования в торговле.

Первоначально администрация У. Клинтона ориентировалась на построение модели «навязанного консенсуса» в отношениях с Китаем (см. гл. 15). Однако в 1994 г. на первое место стала выходить концепция сдерживания КНР (*containment of China*). Администрация У. Клинтона выстраивала ее по образцу стратегии сдерживания коммунизма 1940-х годов. Стратегия национальной безопасности США 1994 г. определила три политические задачи концепции сдерживания Китая:

- 1) противодействие попыткам КНР пересмотреть сложившийся порядок в Восточной Азии;
- 2) предотвращение создания региональных организаций с ведущей ролью КНР;
- 3) недопустимость внесения Китаем раскола между США и их союзниками в АТР.

Это важно

Полигоном для проверки новой стратегии США был выбран Тайвань. В 1979 г. Конгресс США принял закон об основах отношений с ним (*Formosa Act*), где главными положениями были непризнание его как суверенного государства и выстраивание отношений в рамках системы неофициального представительства — через Институт изучения Тайваня. Но одновременно Вашингтон сохранил в силе взятые на себя в 1954 г. военные обязательства по защите островного государства. Это позволяло Соединенным Штатам проводить силовые демонстрации вблизи границ КНР и одновременно склонять Пекин к переговорам на выгодных для США условиях.

В 1990 г. руководство КНР провозгласило новую политику в отношении Тайваня. Она предполагала непризнание его в качестве суверенного государства, предотвращение провозглашения независимости Тайбэем и мирную интеграцию с ним по принципу «одна страна — две системы». Однако Тайбэй отверг эти предложения. В 1993 г. Тайвань подал заявку на вступление в ООН в качестве независимого государства. В 1994 г. были внесены поправки в его конституцию: выборы президента стали проводиться на основе всеобщего голосования. 22 мая 1995 г. состоялся частный визит президента Тайваня Ли Дэнхуая в США. Палата представителей Конгресса провела специальное голосование по вопросу о предоставлении визы Ли Дэнхуаю. В Пекине это восприняли как репетицию голосования о признании независимости Тайваня.

Дополнительным источником напряженности стала проблема ПРО. 23 ноября 1994 г. американская корпорация «Локхид Мартин» и японский концерн «Мицубиси» подписали соглашение о сотрудничестве в области развертывания систем *THAAD*. В декабре 1994 г. начались консультации США с Тайванем. В Пекине опасались, что США развертывают *THAAD* вблизи от разгонного участка полета китайских МБР.

Началом тайваньского ракетного кризиса стало заявление КНР от 12 февраля 1995 г. о том, что развертывание системы *THAAD* угрожает интересам Китая. Администрация У. Клинтона, однако, проигнорировала это заявление. 21 апреля 1995 г. Пентагон приступил к испытанию системы *THAAD* на Тихом океане. В ответ Пекин пошел на силовую демонстрацию. В августе 1995 г. Национальная освободительная армия Китая (НОАК) провела масштабные учения в Южно-Китайском море. В декабре 1995 г. американская военная эскадра прошла через Тайваньский пролив.

Ситуация обострилась в марте 1996 г. В период проведения очередных президентских выборов на Тайване в зоне Тайваньского пролива возник кризис (в американской литературе он называется *Formosa Strait Crisis*). Вооруженные силы КНР провели крупномасштабную военную демонстрацию (маневры с участием 150 тыс. человек) в непосредственной близости от острова. Силы НОАК устроили учебные пуски боевых ракет в зоне Тайваньского пролива. Пекин стремился также принудить Соединенные Штаты к диалогу по проблеме развертывания систем *THAAD* в АТР.

Администрация У. Клинтона осудила действия Китая. США отправили авианосное соединение в зону Тайваньского пролива в качестве ответной силовой демонстрации. Китайские власти по дипломатическим каналам передали США просьбу не вводить боевые корабли непосредственно в Тайваньский пролив. Американская администрация заявила, что не принимает на себя никаких обязательств, способных ограничить ее действия в поддержку Тайваня. Однако американские корабли не были введены в пролив и оставались в непосредственной близости от него. Стороны достигли компромисса: КНР обязалась не применять силу против Тайваня, а США заморозили развертывание системы *THAAD* на Тихом океане.

6.4. Российско-китайское сближение

Переход США к стратегии сдерживания Китая ускорил российско-китайское сближение. Москва рассматривала этот процесс как контрбаланс американской политике расширения НАТО на Восток и, кроме того, стремилась к более тесному взаимодействию с КНР. Быстрый рост ее экономики порождал надежды на привлечение китайских инвестиций для освоения Дальнего Востока. В Пекине сближение с Россией стало восприниматься как шаг для ограничения влияния Вашингтона.

Расширение формата российско-китайских отношений началось в ходе визита Б. Н. Ельцина в Пекин 23 декабря 1992 г. По его итогам президент России и председатель Госсовета КНР Ли Пэн подписали совместную Декларацию об основах взаимоотношений РФ и КНР,

в которой было заявлено что их целью является переход к системе стратегического партнерства. Стороны, кроме того, подписали пакет документов о мерах доверия в районе государственной границы: Меморандум о взаимопонимании между правительствами обеих стран по вопросам взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе границы, а также Межправительственное соглашение о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях.

Следующим шагом в развитии двусторонних отношений стал официальный визит в Россию Председателя Госсовета КНР Цзян Цзэмина 2–6 сентября 1994 г. В ходе Московской встречи были подписаны Совместная российско-китайская декларация, Совместное заявление президента РФ и председателя КНР, предусматривающее ненацеливание стратегических ядерных ракет и неприменение первыми ядерного оружия.

24–26 апреля 1996 г. состоялся новый визит президента Б. Н. Ельцина в Пекин, где была подписана Совместная российско-китайская декларация. В ней излагались общие подходы двух стран к важным двусторонним и международным вопросам. Одновременно стороны подписали межправительственный протокол о сотрудничестве в области изучения космического пространства в мирных целях. КНР получала доступ к российским ракетно-космическим технологиям на льготных условиях. Россия, таким образом, стала поддерживать развитие ракетно-космической программы КНР и, следовательно, модернизации китайских СЯС.

Страны возобновили свернутое в 1964 г. сотрудничество в сфере мирного использования атомной энергии, а в 1997 г. подписали контракт на сооружение Ляньчунъянской (переименованной впоследствии в Тяньваньскую) АЭС на берегу Желтого моря. Летом 2007 г. состоялся ее пуск. В 2012 г. был подписан межправительственный протокол о сотрудничестве в сооружении третьего и четвертого энергоблоков.

23 апреля 1997 г. председатель КНР Цзян Цзэминь и президент России Б. Н. Ельцин подписали совместную Декларацию о многополярном мире и формировании нового международного порядка. Документ содержал критику политики «гегемонизма», т.е. расширения НАТО и «гуманитарных интервенций» на Балканах. Декларация провозглашала содействие усилению плюрализма в международных отношениях. Американские эксперты заговорили об опасности формирования российско-китайского партнерства на антиамериканской основе.

Окончательно система стратегического партнерства России и КНР была сформирована подписанным 16 июля 2001 г. Договором о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве («большим договором»). Документ включал три группы статей.

-
1. Политические основы сотрудничества (ст. 2–7). Страны отказывались от использования силы и взаимного нацеливания стратегических ядерных сил, заявляли о приверженности принципам мирного сосуществования и взаимного уважения права друг друга на выбор собственного пути развития.
 2. Обязательства, близкие к союзническим (ст. 8–10). Москва и Пекин обязывались проводить регулярные консультации по вопросам обеспечения мира и безопасности, отказывались от вступления в союзы и блоки, наносящие ущерб интересам друг друга. Стороны подчеркивали намерение соблюдать нормы международного права, противодействовать силовому давлению и вмешательству в дела суверенных государств.
 3. Заявления о формировании общей политической позиции (ст. 11–12). Россия и КНР обязывались сотрудничать по вопросам защиты стратегической стабильности. Другими сферами сотрудничества были названы взаимодействие в борьбе с терроризмом и взаимная поддержка по вопросам сохранения государственного единства.

«Большой договор» 2001 г. не предполагал создания военно-политического союза. Но на фоне операций НАТО в бывшей Югославии ряд его положений звучал как российско-китайская критика политики США. Американские эксперты назвали его «антигегемонистским пактом», направленным против новой политики НАТО.

6.5. Создание Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)

Наиболее болезненной сферой в отношениях России и КНР остались вопросы демаркации государственной границы. Еще в мае 1991 г. в Москве было подписано соглашение о восточном участке российско-китайской границы. В соответствии с ним СССР согласился провести границу по фарватеру пограничных рек Амур, Уссури, Туманная (до этого по договору 1860 г. она проходила по китайскому берегу рек). Китайская сторона получала спорный остров Большой на реке Аргуни; острова Большой Уссурийский и Тарабаров на Амуре разделялись пополам. 2 сентября 1994 г. было подписано соглашение об урегулировании вопросов западного участка границы. Процесс демаркации российско-китайской границы завершился в 2004 г.

Постепенно формат российско-китайского приграничного взаимодействия расширялся. 24 апреля 1996 г. в Шанхае было подписано двустороннее соглашение о мерах доверия в зоне границы. 24 апреля 1997 г. оно было дополнено многосторонним соглашением России,

Китая, Казахстана, Киргизии и Таджикистана о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, в результате которого на протяжении 7,5 тыс. км границ создавалась полоса пониженной военной активности глубиной 100 км по обе стороны линии границы. Согласованные меры не распространяются на зоны Хабаровска и Владивостока, не касаются ракетных войск стратегического назначения, дальней авиации, ВМФ и ПВО России, а также пограничных войск. На этой основе возник *«Шанхайский форум» — периодически проводимая встреча руководителей пяти стран на высшем уровне для обсуждения проблем пограничного сотрудничества*.

Между участниками форума сохранялись разногласия относительно перспектив сотрудничества. Страны Центральной Азии стремились переключить внимание на решение экономических вопросов. Китай предпочитал опережающее сотрудничество в сфере политики и демаркации государственной границы со странами Центральной Азии (процесс, проходивший с большими трудностями из-за территориальных претензий КНР к Таджикистану и Казахстану). Но в феврале 1997 г. на западе КНР прошли масштабные волнения в Синьцзян-Уйгурском округе. Это обусловило поворот КНР к расширению сотрудничества со странами Центральной Азии.

15 июня 2001 г. в Шанхае состоялась встреча на высшем уровне руководителей пяти стран «Шанхайского форума». Узбекистан сначала не принимал участия в его работе, а затем присутствовал в качестве наблюдателя. На встрече в Шанхае впервые узбекские представители имели статус полноправных участников. По ее итогам была принята декларация, провозгласившая преобразование форума в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС).

* * *

Российско-китайское сближение и формирование концепции много极ного мира не сразу изменило характер международных отношений. Соединенные Штаты сохранили лидирующие позиции в мире по совокупности ресурсов. Однако подписание российско-китайского «большого договора» 2001 г. и создание ШОС свидетельствовали о намерении других великих держав сбалансировать гипертрофированное влияние Вашингтона. Впервые после окончания холодной войны в международных отношениях стал возникать блок стран, нацеленных на ограничение американского лидерства.

Контрольные вопросы

1. Выделите этапы эволюции российской внешней политики в 1990-х годах.
2. В чем заключалась причина неудачи концепции демократической солидарности?

-
3. Как развивался российско-американский стратегический диалог на протяжении 1990-х годов?
 4. Охарактеризуйте развитие Тайваньской проблемы в 1990-х годах. Как происходил процесс российско-китайского сближения?
 5. Что такая концепция многополярного мира?

Рекомендуемая литература

- Богатуров А. Д.* Три поколения внешнеполитических доктрин России // Междунородные процессы. Т. 5. № 1 (13). Январь—апрель 2007. С. 54–69.
- Веселов В. А., Лисс А. В.* Ядерное сдерживание. М.: МАКС Пресс, 2005.
- Козырев А. В.* Преображение. М.: Международные отношения, 1995.
- Косолапов Н. А.* Становление субъекта российской внешней политики // Pro et contra. Т. 6. № 1–2. Зима—весна 2001. С. 7–30.
- Примаков Е. М.* Годы в большой политике. М.: Коллекция «Совершенно секретно», 1999.
- Стратегия для России: 10 лет СВОП. М.: Вагриус, 2002.
- Тэлботт С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Городец», 2003.
- Шаклеина Т. А.* Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссии в политico-академических сообществах России и США (1991–2002). М.: Институт США и Канады РАН, 2002.
- Garthoff R. L.* The Great Transition: American — Soviet Relations and the End of the Cold War. Washington: Brookings, 1994.
- Goldgeier J. M. and McFaul M.* Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

Часть II

**СТРУКТУРНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ
СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО
ПОРЯДКА (2001–2008)**

ПРОБЛЕМА ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОГО ТЕРРОРИЗМА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ НАЧАЛА 2000-х ГОДОВ

Начало XXI в. стало временем активизации транснационального сетевого терроризма. Сама по себе угроза глобального терроризма не была новой. Но после терактов в США 11 сентября 2001 г. противодействие транснациональному терроризму на короткий период времени стало рассматриваться как центральный вопрос в повестке международных отношений. Возник феномен глобальной антитеррористической коалиции как межгосударственного объединения, призванного координировать действия государств в ходе борьбы с типологически новой угрозой.

7.1. Обострение исламского экстремизма в 1990-х годах

В современном международном праве нет общепризнанного толкования понятия «терроризм». Существует серия операционных определений, которые можно использовать для конкретных практических целей: относить к терроризму движения, различные по своей природе и декларируемым целям — от российских эсеров и Ирландской республиканской армии (ИРА) до джихадистских структур вроде «Аль-Кайды». Все эти движения объединяют, однако, два обстоятельства: негосударственный характер и широкое использование ими нелегитимного насилия для достижения определенных политических или религиозных целей. Поэтому терроризмом в самом общем смысле можно считать практику использования нелегитимного насилия негосударственными субъектами с целью достижения определенных политических и /или религиозных целей.

Это важно

В СМИ часто используются понятия «государственный терроризм» или «государства-террористы», что некорректно. Для государств использование силы является легитимным, а пределы ее применения регулируются нормами

международного гуманитарного права, определенными комплексом Гаагских и Женевских соглашений первой половины XX в. Их нарушение квалифицируется как военное преступление, а не терроризм. В этой связи корректнее использовать понятие «государства, поддерживающие террористические организации».

Террористические методы (убийство глав государств, политиков, религиозных деятелей) известны с древности. В XIX в. террористическую деятельность использовали итальянские карбонарии, польские революционеры и русские народовольцы. Однако существует три качественных отличия современного терроризма от террористической деятельности в прошлом.

1. *Приобретение терроризмом транснационального характера.* До середины XX в. террористические организации могли планировать совершение терактов на территории других стран. Но такие действия были затруднены системой пограничного и таможенного контроля, противодействием органов безопасности других стран. Ситуация изменилась с началом глобализации. Появление глобальной финансовой системы облегчило получение денежных средств для создания террористических групп и подготовку террористических актов. Резкое увеличение объемов миграции при одновременном ослаблении систем пограничного контроля снизило способность государств следить за миграционными потоками, что способствует проникновению участников террористических организаций на территорию почти любого государства. Развитие информационно-компьютерных технологий (прежде всего Интернета) позволяет управлять террористической деятельностью в отдалении и в режиме реального времени.

Это важно

Особую роль в становлении транснационального терроризма сыграл фактор диаспор. До конца 1950-х годов иммигранты в странах Запада стремились вписаться в западные общества. Но в 1960-х их поведение изменилось. Новым типом их проживания стали этнические анклавы — замкнутые общности, сохраняющие язык и культуру родной страны и мало связанные со страной пребывания. Подобные анклавы выходцев из мусульманских стран стали питательной средой для вербовки потенциальных участников террористических сетей и поиска средств их финансирования.

2. *Переход к сетевому принципу организации террористических объединений.* Предыдущие организации, использовавшие террористические методы, имели жесткую иерархическую структуру подчинения. Руководство (политический штаб) планировало теракты и отдавало приказы об их осуществлении. Разгром штаба означал, как правило, ликвидацию всей организации. Сетевой принцип позволяет иметь

несколько групп в разных странах, которые самостоятельно ведут террористическую деятельность. Каждая группа самостоятельно ищет источники финансирования. Функции «штаба» сводятся, по сути, к выработке общих указаний. Это позволяет террористическим сетям самовоспроизводиться даже в ситуации внешних поражений.

Это интересно

Российский политолог Э. Г. Соловьев выделил в структуре сетевых террористических организаций три группы участников. Первая — «идеологии»: создатели движения и разработчики его идеологии, которые сами относятся к собственным идеологическим постулатам с немалым скепсисом и цинизмом. Группу «идеологов», как правило, составляют «старые члены», основатели группы, и включение молодежи в эту категорию фактически не происходит. Вторая — «простые участники», обычно фанатично верящие в идеологические постулаты движения и готовые в случае необходимости пожертвовать собой. Третья — «вербовщики», обеспечивающие приход новых участников (в основном молодежи) и финансирование террористической сети. Среди «вербовщиков» могут быть как фанатики, так и pragmatики, пытающиеся извлечь выгоду из деятельности террористов.

3. *Растущая роль радикально-исламского компонента.* Речь идет главным образом об одном узком направлении в исламе — радикальном салафизме. Суннитский ислам традиционно разделяется на два направления:

- 1) суфизм, допускающий объединение ислама с местными культурными традициями стран;
- 2) салафизм, выступающий за возвращение к догматике изначального, «чистого» ислама VI—VII вв. Радикальный салафизм (джихадизм) допускает использование насилия против «неверных», включая террористическую деятельность.

Дискуссии о предотвращении международного терроризма начались еще в 1930-х годах. Толчком к ним послужило убийство хорватскими усташами 9 октября 1934 г. короля Югославии Александра VI и премьер-министра Франции Луи Барту. В 1937 г. Лига Наций приняла два документа — Конвенцию о предупреждении терроризма и наказании за него и Конвенцию о создании Международного уголовного суда, которые, однако, так и не вступили в действие. К обсуждению проблемы международного терроризма вернулись только в 1970-х годах, что было связано с деятельностью Организации освобождения Палестины (ООП), которая после «шестидневной войны» 1967 г. перешла к диверсионно-террористическим акциям против гражданского населения Израиля. Ответом на рост террористической угрозы со стороны ООП и связанных с ней организаций стало принятие серии международных соглашений о противодействии терро-

ризму. Важнейшими из них были Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970) и Конвенция о борьбе с захватом заложников (1979).

Глобализации терроризма способствовало резкое обогащение стран Персидского залива в результате «нефтяных шоков» 1973 и 1979 гг. Монархи этих стран придерживались скорее умеренно-вахабитских взглядов, но поток нефтедолларов, аккумулированный в глобальной банковской системе, создал источник финансирования для радикально-салафитских организаций. Ситуация осложнялась из-за периодически появлявшихся в СМИ сведений о причастности отдельных членов монархических фамилий к финансированию радикального салафизма (см. далее). Транснациональный терроризм стал одним из первых использовать ресурсы международной финансовой системы.

Новый этап развития транснационального терроризма начался после ввода советских войск в Афганистан в 1979 г. Для противодействия Советской армии на территории Пакистана и Саудовской Аравии (при поддержке США) создавались специальные тренировочные лагеря для обучения *моджахедов* диверсионно-террористической деятельности. Против советских войск в Афганистане был объявлен джихад, который, став международным, привел к формированию так называемого афганского интернационала. Это вызвало распространение радикально-салафитской идеологии и появление у террористических организаций кадровой базы для осуществления террористической деятельности.

Это интересно

По мнению американского эксперта Джеймса Берка, именно после войны в Афганистане 1979–1989 гг. была создана организация «Аль-Каида». Ее название происходит от арабского слова, имеющего значения «база», «фундамент» или «принцип». 11 августа 1988 г. в Пешаваре (Пакистан) состоялась встреча руководителей организации «Египетский исламский джихад» с участником формирований афганских моджахедов Усамой бен Ладеном. На встрече якобы было решено объединить деньги бен Ладена (выходца из богатой саудовской фамилии) с опытом Египетского исламского джихада для ведения джихада по всему миру после ухода советских войск из Афганистана. Документальных подтверждений эти факты до настоящего времени не имеют.

Обострение проблемы исламского экстремизма произошло после окончания Первой войны в Персидском заливе (1991). Толчком к нему послужила арабо-исламская народная конференция, прошедшая в Хартуме, столице Судана, 25 апреля 1991 г. В качестве альтернативы правительственный Организации исламской конференции (ОИК), оказавшейся, по мнению радикалов, недостаточно эффективной, было

решено создать Организацию народной арабо-исламской конференции (ОНАИК). Ее целями стали достижение «исламского единства» (создание конфедерации мусульманских государств), «борьба с международным сионизмом» и «освобождение оккупированных территорий». Подчеркивалось, что борьба за независимость не является террористической деятельностью.

Одной из первых стран, где обострилась проблема радикального исламизма, стал *Алжир*. В 1980-х годах его духовенство больше ориентировалось на религиозные центры монархий Персидского залива. Это усилило фундаменталистские настроения в стране. Их выразителем стал Исламский фронт спасения (ИФС), выступавший за переустройство алжирского общества по законам шариата. В декабре 1991 г. в первом туре парламентских выборов Исламский фронт спасения опередил правящую партию Фронт национального освобождения. Под давлением военных президент Шадли Бенджедид 26 декабря 1991 г. отменил второй тур выборов в Национальную ассамблею. 11 января 1992 г. Ш. Бенджедид ушел в отставку.

► **Алжирский вариант** — ситуация, когда руководство страны аннулирует результаты выборов, мотивируя этот шаг интересами национальной безопасности.

По приглашению военных в страну вернулся один из лидеров войны за независимость Алжира (1954–1962) Мохаммед Будиаф. В феврале 1992 г. он стал председателем Верховного государственного совета. ИФС был запрещен. Его сторонники создали в короткий срок вооруженные отряды и развязали гражданскую войну. Наиболее радикальным его направлением стала Вооруженная исламская группа. 29 июня 1992 г. в результате террористического акта был убит М. Будиаф.

В январе 1994 г. во главе страны встал бывший командующий сухопутными войсками Алжира генерал Ламин Зеруаль, который попытался расколоть исламистов. Весной 1994 г. на переговорах между правительством и находящимися в заключении лидерами ИФС было достигнуто соглашение о перемирии. В ответ Вооруженная исламская группа объявила войну и правительству, и ИФС. В 1997 г. ИФС, подвергавшийся ударам со стороны как Вооруженной исламской группы, так и правительственные силы, фактически разгромили. Выступления остатков Вооруженной исламской группы были подавлены к 2002 г., хотя отдельные террористические акты продолжались и после этого.

Радикально-исламские силы активизировались и в *Египте*. С 1981 г. в этой стране у власти находился военный режим Хосни Мубарака. Сначала Х. Мубарак пытался договориться с умеренно-исламистскими силами (в 1984 г. организации «Братья-мусульмане» было разрешено

участвовать в парламентских выборах), однако покушения на него усилились после того, как он поддержал операцию «Буря в пустыне». Наибольшую известность из них получил обстрел автомобиля Х. Мубарака во время его визита в Аддис-Абебу, столицу Эфиопии, в 1995 г.

► **Братья-мусульмане** — международная религиозно-политическая ассоциация, основанная в 1928 г. Хасаном аль-Банна в Исмаилии (Египет). Появление этой организации в тот период было реакцией на ликвидацию халифата в результате кемалистской революции в Турции и представляло собой попытку дать «новое начало» исламскому интегризму. В 1933 г. штаб-квартира организации была переведена в Каир. Верховный суд РФ признал организацию террористической и запретил ее деятельность на территории Российской Федерации.

В декабре 1995 г. Х. Мубарак выступил с инициативой созвать международную конференцию по противодействию транснациональному терроризму в регионе. В марте 1996 г. конференция состоялась в египетском городе Шарм-эль-Шейхе. Кроме стран Ближнего Востока в ней участвовали ко-спонсоры мирного процесса США и Россия. Ее участники приняли декларацию, в которой говорилось об осуждении «любых актов террора, в каких бы формах они ни осуществлялись, каковы бы ни были их мотивы и исполнители». Конференция в Шарм-эль-Шейхе была призвана частичнонейтраллизовать результаты Хартумской конференции 1991 г.

Особые формы радикализации ислама приняла в Саудовской Аравии. В начале 1990-х годов король Фахд (1982–2005) провел комплекс мер по усилению центральной власти. В 1992 г. он издал декрет, который изменил обычное право престолонаследия: король получил право назначать наследного принца и смешать его, невзирая на принцип старшинства. В 1994 г. были арестованы полторы сотни приверженцев известных радикальных проповедников Сафара аль-Хавали и Сальмана аль-Ауда.

Изменение порядка престолонаследия вызвало недовольство сводного брата Фахда — принца Абдаллы. До 1992 г. он считался наследником саудовского престола, но из-за разногласий с Фахдом во время Первой войны в заливе отошел от дел. Соперником Абдаллы был второй заместитель премьер-министра — министр обороны и родной брат Фахда, принц Султан. 28 марта 1995 г. несколько принцев предложили королю назначить наследником принца Султана. Но 29 ноября 1995 г. король Фахд пережил инсульт, лишивший его возможности управлять государством. В декабре 1995 г. принц Абдалла начал крупные военные учения подконтрольной ему Национальной гвардии, лучше оснащенной, чем вооруженные силы Саудовской Аравии. Совет улемов под-

держал принца Абдаллу. 1 января 1996 г. Фахд назначил его премьер-министром, формально передав ему полномочия главы государства. События 1995 — начала 1996 г. в Саудовской Аравии получили название *мятежа младших принцев*.

Это интересно

В 2005 г. советник президента США У. Клинтона Нэнси Содерберг опубликовала воспоминания «Миф о сверхдержаве». По ее свидетельству, ситуация была настолько серьезной, что зимой 1996 г. администрация У. Клинтона на закрытых совещаниях обсуждала перспективы сохранения территориальной целостности Саудовской Аравии, а также причастность саудовского миллионера Усамы бен Ладена к «мятежу младших принцев». (5 марта 1994 г. он был лишен саудовского подданства и вступил в конфликт с королевским домом Саудовской Аравии). Согласно одной версии правительство Саудовской Аравии после победы принца Абдаллы снизило финансирование радикально-исламских организаций, включая движение «Талибан». По другой версии, некоторые «младшие принцы», недовольные приходом к власти принца Абдаллы, пошли на сотрудничество с радикально-салафитскими организациями.

Соединенные Штаты с 1940-х годов были связаны союзническими соглашениями с Саудовской Аравией, поэтому активизация террористической деятельности против саудовского королевского дома означала воздействие на США как его союзника. В 1996 г. Усама бен Ладен выпустил две фетвы, предписывающие мусульманам уничтожение американских военных в Саудовской Аравии и Сомали. У. бен Ладен взял на себя ответственность за совершенные 7 августа 1998 г. теракты против американских посольств в Кении и Танзании, которые привели к многочисленным жертвам (по официальным данным, в результате теракта в Найроби погибли 239 человек). 12 октября 2000 г. в порту Адена (Йемен) был взорван американский эсминец «Коул». Ответом США стало ужесточение санкций против У. бен Ладена и Судана, где до 1998 г. предположительно находился руководитель «Аль-Каиды».

7.2. Развитие Афганского конфликта

Вывод советских войск из Афганистана в 1989 г. не привел к прекращению конфликта. Моджахеды не подписывали Женевские меморандумы об урегулировании ситуации в стране 1988 г. и не считали нужным идти на диалог с правительством М. Наджибуллы. 28 апреля 1992 г. войска Северного альянса по главе с генералами Ахмад-шахом Масудом (таджик) и Абдулом Рашидом Дустумом (узбек) вошли в Кабул. Правительство М. Наджибуллыпало, а он укрылся на территории

миссии ООН в Кабуле. Страна была провозглашена Исламским Государством Афганистан. 28 июня 1992 г. в его столице Кабуле состоялось собрание руководителей отрядов моджахедов, на котором большинством голосов президентом избрали таджика Бурхануддина Раббани.

13 мая 1992 г. состоялся визит министра иностранных дел России А. В. Козырева в Кабул, в ходе которого была подписана декларация. В ней говорилось: «Российская Федерация приветствует мирную передачу власти в Афганистане исламскому правительству». Эксперты выдвигали две версии относительно причин такого шага Москвы: возвращение находящихся в плена афганских военнослужащих и надежда на невмешательство моджахедов в таджикский конфликт (см. гл. 3). Последующие события доказали, что союз России с Северным альянсом носил стратегический характер.

Приход к власти таджикско-узбекского Северного альянса вызвал недовольство пуштунского населения Афганистана. В 1992 г. начался конфликт между Б. Раббани и командиром-пуштуном Гульбеддином Хекматиаром. В июле 1993 г. Б. Раббани назначил его главой правительства. Но силы Г. Хекматиара продолжали занимать позиции возле Кабула для давления на президента Б. Раббани. Афганистан фактически разделился на две зоны ответственности — северную (таджикско-узбекскую) и южную (пуштунскую).

Ситуацией в Афганистане попытался воспользоваться Пакистан. В сентябре 1994 г. на его территории было создано радикально-суннитское движение «Талибан» с целью построения на территории Афганистана исламского государства. Талибы широко использовали тезис об ущемлении прав этнических пуштунов пришедшим к власти Северным альянсом. Лидером движения стал этнический пуштун мулла Мохаммед Омар. Помощь Исламабада и сочувствие пуштунского населения позволили талибам в короткий срок создать боеспособные отряды. В 1995 г. они нанесли поражение отрядам Г. Хекматиара и заняли юго-восток Афганистана, хотя попытка взять Кабул закончилась неудачей из-за противодействия сил Ахмад-шаха Масуда. Центром движения «Талибан» стал город Кандагар.

► Название **«Талибан»** происходит от слова «талиб», что в переводе с пушту означает «ученик исламской религиозной школы — медресе». В середине 1990-х годов талибами назывались студенты медресе в Пакистане. Постепенно «Талибан» превратился в радикально-салафитское движение, обладающее вооруженными силами.

7 апреля 1996 г. собрание мусульманских теологов в Кандагаре провозгласило муллу Омара «повелителем правоверных» и призвало к священной войне против располагавшейся в Кабуле администрации президента Раббани. 27 сентября 1996 г. талибы без боя взяли Кабул

и провозгласили создание нового государства — Исламского Эмирата Афганистан. На подконтрольной территории талибы ввели шариатское право (на его основе был казнен ряд оппозиционеров, в том числе скрывавшийся в представительстве ООН М. Наджиб). Правительство Б. Раббани бежало в Мазари-Шариф под охрану сил Ахмад-шаха Масуда. Но в 1998 г. талибы в результате нового наступления заняли этот город. Правительство Б. Раббани переехало в город Кундуз. Под контролем сил Северного альянса осталось около 15% территории страны.

Это важно

Официально правительство талибов признали три государства — Пакистан, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты. Сложную позицию заняло руководство Туркмении. Правительство С. Ниязова не установило дипломатических отношений с талибами, но в Ашхабаде было открыто представительство их правительства, а в приграничном афганском городе Хайратоне — туркменское консульство. В мае 1999 г. «Талибан» и Туркмения заключили экономическое соглашение, которое предусматривало авиасообщение между Туркменией и Афганистаном, поставки туркменского газа талибам и участие туркменских специалистов в восстановлении двух афганских электростанций.

4 октября 1996 г. на экстренной встрече в Алма-Ате руководители России, Узбекистана, Таджикистана, Казахстана и Киргизии заявили об отказе признать режим талибов и о поддержке правительства Б. Раббани. Решения Алма-Атинского саммита поддержал Иран.

Среди экспертов была распространена точка зрения, что режим талибов поддержат Соединенные Штаты. В середине 1990-х годов администрация У. Клинтона в самом деле лоббировала проект экспорта туркменского газа к портам Индийского океана (см. гл. 10). Однако «Талибан» предоставил убежище Усаме бен Ладену, который развернулся в Афганистане центры подготовки исламских боевиков. 21 августа 1998 г. США в ответ на теракты против своих посольств в Кении и Танзании нанесли ракетные удары по предполагаемым лагерям «Аль-Каиды» на территории Афганистана и Судана. 6 июля 1999 г. президент У. Клинтон заморозил средства «Талибана» в США.

15 октября 1999 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1276, в которой требовал от талибов выдачи У. бен Ладена и вводил санкции против них. 19 декабря 2000 г. санкционный режим был усилен резолюцией № 1333. Санкции стали включать в себя запрет на поставки оружия и воздушное сообщение с Афганистаном. Афганские активы за рубежом блокировались. Вводился запрет на поставки химикатов, которые могли использоваться для получения героина из опийного мака. Туркмения разорвала авиасообщение с талибской частью Афганистана. В марте 2001 г. режим талибов вопреки обращениям

ЮНЕСКО уничтожил в Бамианской долине гигантские статуи Будды, возраст которых насчитывал более 1500 лет.

Талибы начали проводить политику дестабилизации Центральной Азии. В 1997 г. возникло Исламское движение Узбекистана (ИДУ) во главе с Джумой Намангани и Тахиром Юлдашевым, целью которого объявлялось свержение президента Ислама Каримова и создание «исламского халифата» в Центральной Азии. ИДУ получало поддержку талибов. Летом 1999 и 2000 гг. отряды узбекских боевиков с боями прорывались из Афганистана через территорию Киргизии и Таджикистана в Узбекистан, но были разгромлены узбекской армией. В январе 2000 г. талибы признали самопровозглашенную «Республику Ичкерия» и открыли в Кабуле ее «посольство».

Ситуация обострилась 9 сентября 2001 г., когда в результате теракта был убит один из лидеров Северного альянса, Ахмад-шах Масуд. Эксперты опасались, что «Талибан», пользуясь выгодной стратегической ситуацией, начнет наступление на север для окончательной ликвидации сил Северного альянса. Это почти неизбежно привело бы к втягиванию в военные действия Таджикистана.

7.3. События 11 сентября 2001 года и формирование «Глобальной антитеррористической коалиции»

Переломным моментом в восприятии транснационального терроризма стали события осени 2001 г. в США. 11 сентября 2001 г. группа террористов (большинство из них были по документам подданными Саудовской Аравии) захватила четыре гражданских самолета. Два из них протаранили два высотных здания Всемирного торгового центра (ВТЦ) в Нью-Йорке, третий — здание министерства обороны США в Вашингтоне. Оба корпуса ВТЦ («башни-близнецы») в Нью-Йорке были полностью уничтожены, Пентагон частично разрушен. Жертвами террористических актов стали несколько тысяч человек, погибших в момент взрыва и под обломками рухнувших зданий. Четвертый самолет, как считается, направлялся на АЭС в штате Пенсильвания, но был сбит системой ПВО. По разным оценкам, в ходе терактов погибло около 4–5 тыс. человек.

Представители администрации Дж. Буша-мл. сравнивали события 11 сентября 2001 г. с нападением японских вооруженных сил на базу ВМС США в Перл-Харборе 7 декабря 1941 г. Но психологический шок оказался более глубоким. Соединенные Штаты не знали военных действий на своей территории с середины XIX в. Теперь США подверглись нападению неизвестного противника, который не был идентифицирован. По сведениям ЦРУ, ключевую роль в организации преступлений в США играл проживавший в Афганистане У. бен Ладен.

Это важно

Террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне повлияли на отношение американского общества к проблемам глобализации. В 1990-х годах она воспринималась в Соединенных Штатах как исторически прогрессивное явление, построенное на либеральных принципах. 24 января 2000 г. президент У. Клинтон в ежегодном послании Конгрессу даже заявлял, что процесс глобализации соответствует национальным интересам США. Осенью 2001 г. американские эксперты заговорили о том, что при определенных условиях глобализация может оказаться опасной для страны.

С ростом террористической угрозы Соединенные Штаты столкнулись еще при администрации У. Клинтона. 26 февраля 1993 г. террорист Рамзи Юзеф попытался взорвать Всемирный торговый центр в Нью-Йорке с помощью начиненного взрывчаткой грузовика в подземном гараже. 19 апреля 1995 г. американцы Тимоти Маквей и Терри Николс совершили теракт в Оклахома-Сити: в результате взрыва заминированного автомобиля был разрушен Федеральный центр имени Альфреда Марра, погибли 168 человек. Вопрос о связи Т. Маквея с «Аль-Кайдой» оставался дискуссионным, хотя, судя по некоторым данным, обсуждался в Белом доме. Эти события повлекли за собой усиление антитеррористического законодательства США. В 1995 г. Конгресс принял закон о внедрении в производство динамита и других взрывчатых веществ химического компонента, позволяющего отследить производителя взрывчатки, а в 1996 г. — Акт об антитерроризме и смертной казни, легализовавший вынесение смертных приговоров за террористическую деятельность.

Администрация Дж. Буша продолжила политику демократов в более жестком варианте. 20 сентября 2001 г. состоялось программное выступление Дж. Буша перед Конгрессом. Президент США объявил о начале войны с транснациональным терроризмом вплоть до его полного искоренения, потребовал от Кабула выдать У. бен Ладена и запретить на подконтрольной талибам территории деятельность муллы Омара. В противном случае Белый дом угрожал применить силу против талибов. 21 сентября 2001 г. Кабул ответил отказом, считая американские доказательства вины У. бен Ладена неубедительными.

Это интересно

Выступление Дж. Буша 20 сентября 2001 г. носило символический характер и неоднократно критиковалось его оппонентами. Прежде всего, для выступления был выбран 9-й день после совершения терактов — в христианской традиции день первого поминования усопших. Это косвенно означало, что президент США объявляет войну терроризму от имени погибших христиан. Он произнес также скандально известную фразу: «Не каждый мусульманин террорист, но каждый террорист — мусульманин». Впослед-

ствии пресс-служба Белого дома уточнила, что речь шла только о призывае к исламскому миру: «Недопустима ситуация, когда хоть и не каждый мусульманин террорист, но каждый террорист — мусульманин».

12 сентября 2001 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1368, в которой выражались «глубочайшее сочувствие и соболезнования жертвам и их семьям, а также народу и правительству Соединенных Штатов Америки». В документе говорилось о готовности постоянных членов Совета Безопасности ООН предпринять все необходимые шаги, чтобы отреагировать на террористические нападения, совершенные 11 сентября 2001 г., и вести борьбу со всеми формами терроризма в соответствии со своими обязанностями по Уставу Организации Объединенных Наций. Санкции на использование силы правительству США не были предоставлены. 14 сентября 2001 г. таким правом наделил президента США Конгресс. Вашингтон начал искать союзников, способных помочь в действиях на территории труднодоступной в географическом плане страны.

На экстренном заседании Совета НАТО 12 сентября 2001 г. теракты в США были квалифицированы как нападение на одну из стран альянса. Впервые в своей истории альянс ввел в действие 5-ю статью Вашингтонского договора 1949 г. Большинство стран НАТО мало чем могли помочь Соединенным Штатам из-за географической удаленности от Афганистана и отсутствия вооруженных сил, способных действовать вдали от своих национальных границ. Вашингтон принял помочь только от Британии и частично Германии.

Это важно

Отказ администрации Дж. Буша от помощи НАТО вызвал дискуссии об изменении отношения Соединенных Штатов к этой организации. Осенью 2001 г. Вашингтон фактически провозгласил переход к принципу ситуативных коалиций (*ad-hoc coalition*). В первые два-три года среди экспертов была популярна точка зрения, что Вашингтон, перенося центр своей внешнеполитической деятельности на Ближний Восток, заменит НАТО ситуативными коалициями. Однако США, дорожа присутствием в Европе, пошли по пути реформы НАТО, а не отказа от альянса.

Большее значение для Соединенных Штатов имели страны Ближнего и Среднего Востока. 22 сентября 2001 г. под давлением Вашингтона правительства Саудовской Аравии и ОАЭ разорвали дипломатические отношения с Исламским Эмиратом Афганистан. Президент Пакистана П. Мушарраф склонялся к поддержке Соединенных Штатов, но был вынужден считаться с сегментом армии и спецслужб, который был связан с движением «Талибан». Ситуация изменилась после переговоров П. Мушаррафа с госсекретарем США К. Пауэллом. Исламабад предоставил Пентагону две авиабазы — Джейкобабад в провинции Синд и Шанси на

побережье Аравийского моря в провинции Белуджистан. В Пакистане были арестованы около 600 предполагаемых членов «Аль-Каиды» и переданы США. Это спровоцировало массовые антиправительственные манифестации в Пакистане. Однако официально дипломатические отношения с режимом талибов Пакистан разорвал только 22 ноября 2001 г.

Неожиданную поддержку Вашингтону оказала Россия (см. далее). США начали открывать военные базы в Центральной Азии. 7 октября 2001 г. было подписано соглашение об использовании военной базы «Карши-Ханабад» в Узбекистане. 1 декабря 2001 г. последовало соглашение НАТО и Киргизии о создании военно-воздушной базы «Манас». Право промежуточной посадки самолетам коалиции предоставили также Таджикистан (аэропорты Куляб и Курган-Тюбе) и Казахстан (аэропорт Луговой).

Это важно

Вопрос об отношении к этим событиям российского руководства остается дискуссионным. По одной точке зрения, Москва помогла Вашингтону получить согласие от правительства Киргизии и Узбекистана на использование BBC США военно-воздушных баз на территории этих стран. По другой версии, страны Центральной Азии воспользовались ситуацией: американское присутствие становилось противовесом усилившемуся после создания ШОС влиянию России и КНР. Существует также точка зрения, что одной из целей Соединенных Штатов было размытие образованной в июне 2001 г. ШОС как первой региональной организации, намеренной поддерживать безопасность без участия Вашингтона.

Итогом мероприятий администрации Дж. Буша-мл. стало формирование **«Глобальной антитеррористической коалиции» — межгосударственного объединения, предназначенного для противостояния транснациональному сетевому терроризму.** «Глобальная антитеррористическая коалиция» не была классическим военно-политическим союзом.

Внутри страны администрация Дж. Буша усиливала государственную власть. 24 октября 2001 г. Конгресс США принял «Патриотический закон» (*PATRIOT Act*). Формально его название было аббревиатурой закона «О сплочении и укреплении Америки путем обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму» 2001 г. (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*). Но аббревиатура *«PATRIOT Act»* символизировала курс на укрепление суверенитета Соединенных Штатов. Закон предполагал:

- ужесточение визового режима США за счет расширения полномочий систем пограничного и таможенного контроля;
- расширение контроля спецслужб над СМИ в вопросах предотвращения пропаганды терроризма;

-
- получение спецслужбами права контроля над IP-базой своих сотрудников;
 - предоставление президенту США права снимать и назначать прокуроров (действовало до марта 2007 г.).

На базе «Патриотического закона» в 2002 г. было создано министерство внутренней безопасности США (*Department of Homeland Security*). Его задачей стало предотвращение террористических актов на территории США и минимизация причиненного ими ущерба. В 2004 г. был введен пост директора Национальной разведки в ранге члена правительства с правом координации деятельности всех спецслужб. Одновременно создавался Национальный антитеррористический центр (*National Counterterrorism Center*). Формально он получил весьма широкие полномочия: от контроля за финансированием разведслужб до координации их оперативных планов соответствующего профиля.



Эти мероприятия администрации республиканцев создали новую повестку в дискуссиях о глобализации: возможность частичного ограничения гражданских прав ради защиты государства от террористических действий.

7.4. Антитеррористическая операция США в Афганистане

7 октября 2001 г. США стали наносить ракетно-бомбовые удары по позициям талибов. Союзниками американцев выступили силы Северного альянса. Скоординированные воздушные и наземные удары позволили силам коалиции быстро достичь поставленных целей. 9 ноября 2001 г. был взят город Мазари-Шариф, 13 ноября 2001 г. — столица страны Кабул. Окончательной победой альянса стало взятие 7 декабря 2001 г. Кандагара, считавшегося центром движения «Талибан». Часть талибов бежала в соседний Пакистан, часть ушла в горы (включая муллу Омара), часть сдалась в плен Северному альянсу. Центр боевых действий сместился в район афгано-пакистанской границы.

Ключевой задачей стало политическое урегулирование афганского конфликта. В декабре 2001 г. в Бонне состоялась конференция афганских сторон с участием бывшего короля Афганистана Захир-шаха, который жил в эмиграции в Италии. Накануне конференции широко обсуждалась идея восстановления в Афганистане монархии (подобно тому как в Камбодже в 1993 г. была восстановлена власть короля Нородома Сианука под контролем ООН). Соединенные Штаты не поддержали это предложение. Администрация Дж. Буша-мл. сделала ставку на пуштунскую общину, сформировав временное правительство Афганистана во главе с умеренным лидером Хамидом Карзаем.

Это интересно

Формирование США правительства Х. Карзая было вызвано, по мнению экспертов, двумя причинами. Первая — высокая степень взаимодействия пуштунов Афганистана с союзником США — Пакистаном, упрочившегося во время войны с СССР в 1978–1989 гг. Вторая — установившееся с 1992 г. партнерство России с Северным альянсом. Администрация Дж. Буша опасалась, что правительство Северного альянса, состоящее преимущественно из этнических таджиков, будет ориентироваться на Таджикистан и Россию, а не на Соединенные Штаты.

Решения Боннской конференции поддержал Совет Безопасности ООН. 20 декабря 2001 г. он принял резолюцию № 1386, на основе которой создавались Международные силы содействия безопасности в Афганистане — *ISAF (International Security Assistance Force)*. 21 декабря 2001 г. в Кабул были введены подразделения *ISAF*, основу которых составляли американские и британские контингенты. Формально миссия *ISAF* ограничивалась Кабулом. 22 декабря 2001 г. правительство Б. Раббани передало власть правительству Х. Карзая. США совместно с союзниками по НАТО продолжали проводить самостоятельную, формально независимую от *ISAF*, военную операцию в Афганистане.

28 марта 2002 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1401, в соответствии с которой учреждалась миссия ООН по содействию Афганистану со штаб-квартирой в Кабуле. Основные задачи миссии определялись как мониторинг ситуации с правами человека, гендерные вопросы, гуманитарное содействие развитию Афганистана. Миссия имеет восемь региональных представительств, поэтому главной функцией представителей миссии стал мониторинг ситуации, а также координация в реализации различных программ и деятельности специализированных агентств ООН.

В июне 2002 г. Лояя джирга (Высший совет, в который входят лидеры всех народов, племен и группировок Афганистана) избрала Х. Карзая временным президентом страны. В провинциях положение дел контролировалось полевыми командирами. В 2004 г. была принята новая конституция, согласно которой страна получила название *Исламская Республика Афганистан*. Это свидетельствовало о готовности правительства пойти на компромисс с умеренными исламистами. На президентских выборах 9 октября 2004 г. победил Х. Карзай.

Постепенно США стали передавать миссию *ISAF* под контроль НАТО. В феврале 2003 г. правительство Германии обратилось к Совету НАТО с предложением усилить координацию действий в Афганистане. 11 августа 2003 г. Совет НАТО взял на себя управление *ISAF*. В октябре 2003 г. Совет Безопасности ООН решил расширить их миссию за пределы Кабула. Осенью 2006 г. *ISAF* приняли на себя ответственность за обеспечение безопасности на всей территории страны.

Это важно

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1386 предоставила мандат на проведение антитеррористической операции в Афганистане *ISAF*, а не НАТО. Альянс в лице генерального секретаря лорда Робертсона уведомил об этом Генерального секретаря ООН Кофи Анана только письмом от 2 октября 2003 г. К письму прилагалась Долгосрочная стратегия НАТО в осуществлении ее роли в составе *ISAF*. При этом Генеральный секретарь НАТО обещал, что будет держать Генерального секретаря ООН «в курсе дальнейших событий в ходе рассмотрения этого вопроса Североатлантическим советом». Это означало снижение значимости миссии ООН в Афганистане.

Вступление сил НАТО в афганские провинции привело к конфликту альянса с полевыми командирами. НАТО в 2006 г. создало специальные Группы реконструкции провинций, в которые входили военные и гражданские представители альянса. Талибы, пользуясь благожелательным настроем ряда местных руководителей, стали возвращаться в Южный Афганистан. В феврале 2007 г. талибы на время заняли город Муса-Кале (провинция Гильменд на границе с Пакистаном). Силы *ISAF* оказались вновь вынужденными проводить полноценные военные операции против талибов.

7.5. Обострение индо-пакистанских противоречий

Побочным последствием операции в Афганистане стало обострение индо-пакистанских противоречий. Между странами сохранились пограничные споры за принадлежность штата Джамму и Кашмир, трижды (в 1947, 1965 и 1971 гг.) приводившие к вооруженным конфликтам между Исламабадом и Дели. Ситуация осложнялась наличием у обеих стран военных ядерных программ. Индия в 1974 г. испытала мирное ядерное взрывное устройство. Пакистан ядерных испытаний в то время не проводил, но после этого форсировал свою программу.

Ситуация ухудшилась после подписания в 1996 г. Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). Индия и Пакистан сочли его условия дискриминационными (см. гл. 9). 11–13 мая 1998 г. Индия провела испытания сразу пяти ядерных взрывных устройств. 26–30 мая Пакистан последовал ее примеру, взорвав шесть устройств, чтобы компенсировать взрыв 1974 г. Это, с одной стороны, повысило напряженность на полуострове Индостан, с другой — побудило стороны возобновить диалог. В июле 1998 г. в городе Коломбо (Шри-Ланка) состоялись переговоры премьер-министра Индии А. Б. Ваджпаи и президента Пакистана Н. Шарифа. Зимой 1999 г. между двумя странами возобновилось регулярное автобусное движение. 21 февраля 1999 г. А. Б. Ваджпаи и Н. Шариф подписали в пакистанском городе Лахор декларацию. По ее условиям стороны обязались: 1) активизиро-

вать свои усилия для решения всех спорных вопросов, включая Джамму и Кашмир; 2) воздержаться от интервенции и вмешательства во внутренние дела.

Но среди пакистанских военных было сильно недовольство примиренческой стратегией Н. Шарифа. Лидером «силовой партии» стал начальник штаба сухопутных сил Пакистана генерал Первез Мушарраф. Согласно открытым источникам, при его участии был разработан план занятия нескольких спорных ледников на территории Джамму и Кашмира. Дискуссии о том, знал ли об этом плане президент Н. Шариф, продолжаются до сих пор. 3 мая 1999 г. на территорию Индии с пакистанской территории вторглась группа боевиков (по разным оценкам, около 5 тыс. человек), которая попыталась овладеть ледником Каргил. В первые дни им удалось достичь успехов. Однако Индия, задействовав военную авиацию и спецназ, сумела восстановить статус-кво. 26 июля 1999 г. иррегулярные формирования были вытеснены на позиции, занимавшиеся ими до конфликта.

Неудача в Каргильском инциденте побудила пакистанских военных к открытому выступлению. 12 октября 1999 г. в Исламабаде был совершен военный переворот. Верховную власть взял на себя генерал П. Мушарраф, президента Н. Шарифа заключили под домашний арест. Новый лидер Пакистана заявил, что отдаст приказ нанести ядерный удар по индийским городам, если Дели покусится на суверенитет его страны. 20 октября 1999 г. П. Мушарраф денонсировал Лахорскую декларацию.

Формально Пакистан и Индия были участниками «Глобальной антитеррористической коалиции». 22 сентября 2001 г. президент Дж. Буш снял с обеих стран санкции, наложенные на них Конгрессом после ядерных испытаний 1998 г. Но 13 декабря 2001 г. группа из пяти вооруженных человек проникла в здание индийского парламента, убив семерых человек. Индийская сторона объявила виновниками теракта боевиков из Кашмира и потребовала от Пакистана разоружения укрывавшихся на его территории кашмирских сепаратистов. Исламабад ответил отказом, обвинив, в свою очередь, Дели в покушении на его суверенитет.

В конце декабря 2001 г. Индия подтянула к границе 500-тысячную военную группировку, Пакистан — 487-тысячную. 26 декабря 2001 г. стороны начали выдвигать к линии контроля в Кашмире баллистические ракеты, оснащенные ЯО. Ситуация смягчилась после программного выступления президента Пакистана 12 января 2002 г. П. Мушарраф заявил, что его страна будет бороться с экстремизмом на собственной территории, и подчеркнул незыблемость пакистанских претензий на Кашмир. Премьер-министр Индии А. Б. Ваджпаи дал двусмысленный ответ, что «в настоящее время нет смысла атаковать» (*there would be no attack for now*).

Ситуация вновь обострилась 14 мая 2002 г., когда кашмирские боевики убили 34 человека в военном лагере близ города Джамму. Большинство погибших были жены и дети индуистских и сикхских солдат, служивших в Кашмире. 18 мая 2002 г. из Индии был выслан Временный поверенный Пакистана. 22 мая 2002 г. премьер-министр А. Б. Ваджпаи призвал свои войска подготовиться к «решающей битве». Было отменено прямое авиационное сообщение между Индией и Пакистаном. Индийские боевые корабли вошли в Аравийское море. В ответ 24 мая 2002 г. Пакистан начал проводить серию ракетных испытаний. Пик кризиса наступил 7 июня 2002 г., когда ВВС Пакистана сбили индийский беспилотный летательный аппарат около города Лахора. Соединенные Штаты начали эвакуацию дипломатов из обеих стран.

Россия, США и Британия предложили свои услуги в качестве посредников. Некоторый прогресс был достигнут 3 июня 2002 г. на переговорах в Алма-Ате между президентами России, Пакистана и премьер-министром Индии. 8 июня 2002 г. к посредничеству подключился премьер-министр Британии Э. Блэр. 10 июня 2002 г. правительство Индии сняло запрет на ограничения воздушного сообщения с Пакистаном и удалило индийские военные корабли от побережья Пакистана. Военные корабли Пакистана вскоре последовали этому примеру. Окончательно стороны отвели вооруженные силы от границы в октябре 2002 г.

7.6. Попытки формирования новой системы отношений России и НАТО в рамках антитеррористической коалиции

Операция США в Афганистане привела к сближению России и США. Президент В. В. Путин оказался первым руководителем иностранной державы, позвонившим президенту Дж. Бушу после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне с выражением сочувствия и солидарности. Россия безоговорочно осудила теракты в США и заявила о готовности помочь Вашингтону в проведении операции против талибов. Москва, как и Лондон, предоставила США разведывательные сведения, а также выделила воздушный коридор над российской территорией для американских самолетов на время подготовки и проведения операции. Российская сторона не противилась решению правительства Киргизии и Узбекистана предоставить США военно-воздушные базы на своей территории. Позицию России эксперты обычно объясняют опасностью талибов для российских союзников в Центральной Азии — Таджикистана, Узбекистана и Киргизии.

Курс президента В. В. Путина на поддержку США подвергался серьезной критике внутри страны. Однако 25 сентября 2001 г. президент В. В. Путин выступил в бундестаге Германии, заявив о возможности

сотрудничества России и НАТО по проблемам борьбы с терроризмом. 21 октября 2001 г. на встрече в Шанхае президенты России и США сделали совместное заявление, в котором говорилось, что обе страны «уже являются союзниками в глобальной борьбе против международного терроризма». Москва сообщила о закрытии военных баз Лурдас (Куба) и Камрань (Вьетнам). В тот момент это выглядело как уступка российского руководства Соединенным Штатам ради построения нового типа взаимоотношений.

Это интересно

Закрытие баз на Кубе и во Вьетнаме не имело непосредственной связи с российско-американским сближением. 16 июля 2001 г. был подписан российско-китайский «большой договор» (см. гл. 6), и наличие российской базы в недружественном КНР Вьетнаме противоречило его духу. В мае 2001 г. администрация Дж. Буша заявила о намерении сместить центр военной инфраструктуры на Тихоокеанское побережье США, что обесценивало значимость базы в Лурдасе. Однако момент их закрытия (осень 2001 г.) создал эффект взаимосвязи этого события с российско-американским сближением.

12–13 ноября 2001 г. состоялась встреча президентов В. В. Путина и Дж. Буша в местечке Кроуфорд (Техас). Стороны заявили о переходе к стратегическому партнерству в области борьбы с транснациональным терроризмом. Одновременно был согласован компромисс по проблеме контроля над вооружениями. Россия соглашалась с выходом США из Договора по ПРО 1972 г., Соединенные Штаты сохраняли систему контроля над вооружениями, включая возможность договариваться по проблеме ПРО. 13 декабря 2001 г. президент Дж. Буш заявил о намерении США выйти из Договора по ПРО (официально это произошло 13 июня 2002 г.). Президент В. В. Путин назвал этот шаг Вашингтона ошибкой, не заявив, однако, о принятии каких-либо контрмер.

Положения «кроуфордского компромисса» были реализованы во время визита президента Дж. Буша в Санкт-Петербург и Москву 23–24 мая 2002 г. В его ходе состоялось подписание Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Договор СНП). Он предусматривал сокращение к 31 декабря 2012 г. суммарного количества стратегических ядерных боезарядов до 1700–2200 единиц у каждой стороны. Россия и США получали право самостоятельно устанавливать структуру и состав своих стратегических наступательных вооружений, исходя из этого лимита. Принцип возвратного потенциала сохранялся. В Договоре СНП также ничего не говорилось о механизме его верификации, в том числе процедуре взаимных инспекций. Фактически стороны продолжали осуществлять инспекции на основе Договора СНВ-1 (1991).

24 мая 2002 г. президенты В. В. Путин и Дж. Буш подписали Московскую декларацию о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки. В преамбуле документа заявлялось, что новые глобальные вызовы и угрозы требуют качественно новой основы взаимоотношений. «Эпоха, когда Россия и США рассматривали друг друга как врага или стратегическую угрозу, закончилась. Мы являемся партнерами и будем сотрудничать ради продвижения стабильности, безопасности, экономической интеграции, совместного противодействия глобальным вызовам и содействия решению региональных конфликтов». Приоритетами взаимодействия были определены:

- совместная работа в интересах международной безопасности и стратегической стабильности;
- борьба с транснациональным терроризмом и противодействие другим новым глобальным вызовам и угрозам;
- содействие решению региональных конфликтов, развитие торгово-экономических связей;
- расширение контактов между обществами и людьми.

Указывалось также, что Россия и США признают общий интерес в Центральной Азии и на Южном Кавказе, содействуя стабильности, суверенитету и территориальной целостности всех государств этого региона. В документе фиксировалось, что стороны «отвергают показавшую свою несостоятельность модель соперничества “великих держав”, которое может только усилить конфликтный потенциал в этих регионах». Президенты обеих стран заявили о намерении сотрудничать в решении региональных конфликтов, в том числе в Абхазии, Нагорном Карабахе и Приднестровье. *Это означало заявку на беспрецедентное даже по меркам 1990-х годов расширение формата российско-американского диалога.*

Это важно

В особом пункте Московской декларации подчеркивалось, что стороны «договорились изучить возможные направления сотрудничества в области противоракетной обороны». Имелись в виду расширение практики совместных учений в сфере ПРО, изучение возможных программ совместных исследований и разработок в области противоракетных технологий. Это означало согласие администрации Дж. Буша консультироваться с Россией по вопросам, связанным с развертыванием системы ПРО.

Российская сторона приняла участие в Римском саммите НАТО 28–29 мая 2002 г. В его ходе президент России и главы стран–участниц альянса подписали декларацию «Отношения Россия–НАТО: Новое качество» (Римская декларация). Стороны заявили, что будут работать как равные партнеры в областях, представляющих общий интерес,

прежде всего в совместной борьбе с терроризмом и другими «новыми вызовами» безопасности. Для реализации этих целей запускались общие программы России и НАТО в борьбе с терроризмом, спасательных миссиях, взаимодействие в области ПВО и ПРО. Вместо временного Совместного постоянного совета Россия—НАТО 1997 г. создавался новый орган — Совет «Россия—НАТО», или «Совет двадцатки», где стороны договорились рассматривать основные вопросы, касающиеся общих интересов России и стран альянса. Если в рамках прежнего СПС решения принимались по формуле «19 + 1» (страны НАТО и Россия), то в «Совете двадцатки» они принимались консенсусом.

На Бухарестском саммите НАТО 5 апреля 2008 г. лидеры России и стран НАТО подписали соглашение о транзите в Афганистан через территорию Российской Федерации специальных грузов для стран—участниц *ISAF* (хотя с правительствами Германии и Франции Москва достигла соответствующих договоренностей еще в 2003–2004 гг.). В том же 2008 г. начался транзит грузов альянса в Афганистан по российской территории. 2 марта 2011 г. Федеральное собрание РФ приняло закон о ратификации соглашения между Россией и США о транзите военных грузов в Афганистан через российскую территорию. На его основе был, в частности, создан транзитный логистический центр в Ульяновске для перевозки натовских грузов. В марте 2012 г. в штаб-квартире НАТО под эгидой Совета «России—НАТО» состоялись первые командно-штабные учения по контртеррористической деятельности.

Но создать полноценную систему взаимодействия России и НАТО по противодействию терроризму не удалось. Причиной стало устойчивое непризнание НАТО Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ, см. гл. 14). 18 июня 2004 г. лидеры ОДКБ приняли план сотрудничества с Североатлантическим альянсом по проблеме Афганистана. Однако на Стамбульском саммите НАТО 28–29 июня 2004 г. альянс принял решение вести диалог по Афганистану отдельно с Россией и отдельно со странами Центральной Азии.

* * *

Начало 2000-х годов можно назвать временем «несостоявшейся альтернативы» в развитии современного мирового порядка. На рубеже 2001–2002 гг. возникла «Глобальная антитеррористическая коалиция» для противостояния угрозе транснационального терроризма. Ее участники предприняли комплекс мер, призванных снизить напряженность во взаимоотношениях друг с другом. Операция в Афганистане воспринималась как новый тип войны — освобождение государства от транснациональных террористических сетей.

Противоречия между национальными государствами были, однако, слишком глубокими. Угроза со стороны транснационального терро-

ризма оказалась не настолько сильной, чтобы борьба с ним стала ключевым приоритетом международных отношений (подобно тому, как в XVIII в. совместная борьба с пиратством не заставила европейские державы забыть о собственных противоречиях). По мере окончания психологического шока от событий 11 сентября 2001 г. стали обостряться традиционные межгосударственные противоречия.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте дискуссии вокруг понятия «терроризм». Какое явление называют исламским терроризмом?
2. В каких странах Ближнего и Среднего Востока обострилась террористическая опасность в 1990-х годах?
3. Как отреагировали США на террористические акты 11 сентября 2001 г.?
4. Выделите этапы в формировании «Глобальной антитеррористической коалиции».
5. Как было достигнуто политическое урегулирование в Афганистане?
6. Как антитеррористическая операция в Афганистане повлияла на индопакистанские отношения?
7. Охарактеризуйте попытки выстроить новую систему отношений России и НАТО. Что стало причиной их неудачи?

Рекомендуемая литература

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

Мирский Г. И. Дракон встает на дыбы (О международном терроризме) // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3. С. 40–45.

Кулагин В. М. Международная безопасность. М.: Аспект Пресс, 2006.

Соловьев Э. Г. Сетевые организации транснационального терроризма // Международные процессы. Май–август 2004. Т. 2. № 2 (5). С. 71–83.

Стивенсон Дж. Стратегия сдерживания и профилактики терроризма // Международные процессы. Январь–апрель 2005. Т. 3. № 1 (7). С. 29–41.

Ledeen M. The War Against the Terror Masters: Why It Happened. Where We Are Now. How We'll Win. N.Y., 2002.

Soderberg N. The Superpower Myth. The Use and Misuse of American Might. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005.

РАСПАД «ГЛОБАЛЬНОЙ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ КОАЛИЦИИ» В СЕРЕДИНЕ 2000-Х ГОДОВ

Создание «Глобальной антитеррористической коалиции» породило волну прогнозов об устаревании традиционной системы международных отношений. Эти прогнозы, однако, расходились с реальностью и были во многом инерцией идей «демократического мира» 1990-х годов. В реальности антитеррористическая операция в Афганистане привела к ужесточению подходов США к продвижению своего лидерства. Итогом стал распад «Глобальной антитеррористической коалиции» в середине 2000-х годов.

8.1. Модификация стратегических доктрин США при администрации Джорджа Буша-младшего

Начало антитеррористической операции совпало по времени с трансформацией военно-политических концепций США. В 1997 г. в рамках Республиканской партии США возникла неправительственная организация — «Проект для нового американского века» (*Project for the New American Century*). Ее руководители — политологи Уильям Кристол и Роберт Кейган — выступали за продвижение глобального лидерства США. 3 июня 1997 г. участники проекта приняли «Заявление о принципах», суть которого сводилась к четырем положениям:

- 1) увеличение расходов на оборону США;
- 2) укрепление связей с демократическими союзниками;
- 3) борьба с враждебными режимами;
- 4) продвижение за рубежом темы экономической и политической свободы.

Итогом такой политики должно было стать формирование благоприятного для США мирового порядка. «Заявление о принципах» 1997 г. послужило идеологической основой неоконсерватизма.

-
- **Неоконсерватизм** (англ. *neoconservatism*) — идеология части американской элиты, которая выступает за использование экономической и военной мощи США для победы над враждебными режимами и установление в этих государствах демократии. Неоконсерваторы критикуют и традиционных консерваторов-реалистов за недостаточное внимание к моральным аспектам международных отношений, и либералов за недооценку роли военной силы.

После победы на президентских выборах 7 ноября 2000 г. республиканца Дж. Буша-мл. неоконсерваторы составили основу новой администрации. Еще в декабре 2000 г. окружение избранного президента США (прежде всего министр обороны Дональд Рамсфелд и вице-президент Ричард Чейни) заявляло о необходимости отказаться от невыгодных для Вашингтона международных соглашений. К середине 2001 г. эти настроения в Белом доме усилились. Администрация Дж. Буша-мл. заявила о намерении выйти из Договора по ПРО, не ратифицировала Римский статут международного уголовного суда и отказалась подписывать Дополнительный протокол к Конвенции о ликвидации биологического и токсинного оружия (КБТО).

После событий 11 сентября 2001 г. республиканцы предложили несколько стратегических новаций.

1. *Концепция оси зла* (*Axis of Evil*). Этот термин употребил Дж. Буш-мл. в ежегодном послании Конгрессу 29 января 2002 г. Данную «ось», по словам президента США, составляли «режимы-негодяи» (*rogue-state*): диктаторские режимы, не соблюдающие нормы международного права, создающие ОМП и сотрудничающие с террористическими сетями. К числу таких режимов администрация Дж. Буша-мл. отнесла правительства Ирака, Ирана, КНДР, Ливии, Сирии, Йемена и Судана. Весной 2002 г. помощник президента по национальной безопасности К. Райс пояснила, что США оставляют за собой право на свержение режимов «оси зла». В дальнейшем вместо термина *rogue-state* стало употребляться выражение «государства, вызывающие озабоченность» (*states of concern*).

Это важно

Новая концепция представляла собой переработку концепции нового интервенционизма там, где предусматривалось иностранное силовое вмешательство под предлогом защиты прав человека. Теперь поводом для вмешательства не обязательно должно было являться нарушение гуманитарных прав: им могло стать сотрудничество с терроризмом или исламским экстремизмом. Спектр поводов для возможного военного вмешательства США расширился.

2. *Концепция превентивного удара* (*preventive strike*). Ее основные положения изложил президент Дж. Буш-мл., выступая 1 июня 2002 г.

в Военной академии в Вест-Пойнте. «Свободные нации, — заявил президент США, — не должны сидеть сложа руки и ждать нападения». С середины XIX в. военная доктрина Соединенных Штатов допускала возможность нанесения упреждающих ударов по изготовленвшемуся к агрессии противнику (*preemptive strike*). Теперь президент США заявил, что такого подхода недостаточно. Он указал, что Пентагон может наносить превентивные удары по различным странам в случае, если речь идет об опасности попадания ОМП и ракетных технологий в руки террористов. Соединенные Штаты также оставляли за собой право на принудительное разоружение (*imposed disarmament*) потенциально опасных, с их точки зрения, режимов.

► **Упреждающие удары** — опережающие военные действия против изготавлившегося к агрессии противника.

Превентивные удары — опережающие военные действия против страны, которая в будущем может представлять собой угрозу.

Утверждению новой концепции способствовала реформа американской системы ядерного планирования. 8 января 2002 г. Дж. Буш-мл. подписал «Обзор ядерной политики США». Документ предусматривал возможность проведения объединенных операций с применением ядерных и неядерных сил (*Joint Nuclear Operations*). В «Доктрине совместных операций с применением ядерного оружия» (2005) постулировалась возможность превентивного применения ЯО в локальных конфликтах. Техническим обеспечением новой ядерной доктрины США были призваны стать развертывание системы ПРО и создание сверхмалого ЯО для поражения заглубленных целей (*bunker-busters*). 22 ноября 2003 г. Конгресс США отменил резолюцию Фурс–Спратта (1994), запрещавшую создание ЯО мощностью менее пяти килотонн.

3. *Концепция контрраспространения* (*counter-proliferation*). Этот термин был введен министром обороны США Лесом Эспином в 1993 г. В самом общем смысле он означал возможность использования силы для укрепления ДНЯО и разоружения потенциально опасных (с точки зрения Вашингтона) нарушителей международного режима нераспространения ЯО. В ноябре 1997 г. была издана президентская директива № 60 (PDD/NSC 60), которая допускала возможность нанесения разоружающих ударов по местам хранения и производства ОМП. Однако до уровня целостной концепции контрраспространение поднялось только при администрации Дж. Буша-мл. Национальной стратегией борьбы с распространением ОМП (2002) американская политика в области ядерного нераспространения была «поделена» на два компонента. Первый — *нераспространение* (*nonproliferation*) — предусматривал усиление многосторонних политico-правовых режимов. Второй — *контрраспространение* (*counterproliferation*) — предполагал пресечение

распространения ОМП посредством дипломатического давления превентивных силовых действий.

Демократы доказывали, что идея превентивной войны противоречит американской стратегической культуре. Они вспоминали об «имперском президентстве» Р. Никсона (1969–1974), который пытался расширить полномочия президентской власти в ущерб прерогативам Конгресса и Верховного суда. Оппозиционно настроенные эксперты (как, например, Ч. Капчан или Ч. Краутхаммер) утверждали, что США все больше превращаются в «демократическую империю», напоминающую античный Рим.



Под предлогом борьбы с терроризмом администрация Дж. Буша закрепила за Соединенными Штатами право на смену неугодных им режимов и принудительного разоружения потенциально опасных, с их точки зрения, государств. Такой подход означал сдвиг от лидерской стратегии администрации У. Клинтона к гегемонистской стратегии, основанной на системе односторонних действий (унилатерализма).

8.2. Вторая война в Персидском заливе

Прецедентом для утверждения новых концепций администрации Дж. Буша-мл. стал Ирак. По условиям подписанного 3 марта 1991 г. перемирия режим С. Хусейна обязался выполнить все требования Совета Безопасности ООН, включая ликвидацию мощностей по производству ОМП. Первое время Багдад следовал этой стратегии. В 1994 г. МАГАТЭ сообщило о ликвидации основных компонентов ядерной программы Ирака. В 1995 г., по официальным данным, Багдад ликвидировал последний завод по производству химического оружия. 11 апреля 1996 г. ЮНСКОМ представила Совету Безопасности ООН доклад о разоружении Ирака. На его территории оставалось около 500 химических боезарядов, начиненных горчичным газом и зарином, которые, однако, были не готовы к применению без их существенной модернизации.

Хотя Багдад выполнил условия перемирия от 3 марта 1991 г., Совет Безопасности ООН не снял с него санкции. В октябре 1997 г. иракское правительство не допустило инспекторов ЮНСКОМ на президентские объекты, где теоретически могли располагаться лаборатории по производству химического и биологического оружия. Администрация У. Клинтона пригрозила провести военную операцию по их уничтожению. Это вызвало возражения России, Франции и Германии. На Женевской встрече 28 октября 1997 г. представители этих стран убедили госсекретаря США М. Олбрайт не наносить удар по Ираку.

Но 31 октября 1998 г. Багдад отказался от сотрудничества с ЮНСКОМ по президентским объектам. 17–20 декабря 1998 г. США и Великобритания

ния провели военную операцию «Лис в пустыне» (*Desert Fox*): нанесли серию ракетно-бомбовых ударов по предполагаемым местам производства химического и биологического оружия. В ответ С. Хусейн прервал сотрудничество с ЮНСКОМ, выслав ее представителей.

Неоконсерваторы критиковали политику администрации У. Клинтона в Ираке. 16 января 1998 г. после очередного отказа Багдада сотрудничать с ЮНСКОМ участники «Американского проекта для нового века» написали открытое письмо президенту США с требованием отстранить С. Хусейна от власти при помощи дипломатической, политической и военной мощи США. 7 января 1999 г. члены «Американского проекта» распространили открытую записку с критикой «Лиса в пустыне» как неэффективной операции. Политика демократов не позволяла, по мнению неоконсерваторов, создать жизнеспособную иракскую демократическую оппозицию.

Новое обострение иракского кризиса произошло после начала «глобальной антитеррористической операции» США. 29 января 2002 г. президент Дж. Буш-мл. причислил Ирак к странам «оси зла». 4 марта 2002 г. премьер-министр Великобритании Энтони Блэр заявил, что Багдад продолжает программу создания химического и биологического оружия. 12 сентября 2002 г. президент Дж. Буш на Генеральной Ассамблее ООН заявил, что, если С. Хусейн отказывается сотрудничать с международным сообществом, Вашингтон оставляет за собой право на его принудительное разоружение. 10 октября 2002 г. Конгресс США предоставил президенту право использовать силу против Ирака.

Действия США вызвали недовольство России, Франции, Германии и КНР, увидевших в политике Белого дома опасный прецедент принудительного разоружения враждебного Вашингтону режима. Представители России и Франции подготовили компромиссную резолюцию Совета Безопасности ООН, в которой содержалось требование возобновить работу инспекторов ЮНСКОМ и фиксировалась возможность применения силы против Ирака в случае его отказа выполнить это решение. (Резолюция не вводила механизма верификации в отношении докладов ЮНСКОМ.) 8 ноября 2002 г. Совет Безопасности ООН проголосовал за резолюцию № 1441. В ноябре 2002 г. работа комиссии в Ираке возобновилась.

Однако зимой 2003 г. Вашингтон заявил о невыполнении Ираком резолюции № 1441. Госсекретарь США К. Пауэлл продемонстрировал в Совете Безопасности ООН серию «закрытых материалов» о продолжении Багдадом работ по созданию химического и биологического оружия. В январе 2003 г. Белый дом потребовал принять новую резолюцию, допускающую принудительное разоружение Ирака. Против нее выступили Франция, Россия и КНР. (20 января 2003 г. министр иностранных

дел Франции Д. де Вильпен даже пригрозил использовать право вето.) Неудачной оказалась и попытка администрации Дж. Буша-мл. инициировать обсуждение операции в Совете НАТО. 19–20 февраля 2003 г. против нее выступили Германия, Франция и Бельгия.



Раскол НАТО по иракскому вопросу стал самым серьезным кризисом этой организации после югославских событий 1991 г.

Администрация Дж. Буша попыталась для обоснования своей позиции сослаться на резолюцию Совета Безопасности ООН № 1441. Но эта резолюция, констатируя нарушения Ираком решений ООН о проведении инспекций на его территории, не предусматривала автоматического применения силы против Багдада, т.е. ее использования без повторного рассмотрения этого вопроса в Совете Безопасности ООН. Ставка была сделана на формирование коалиции против Ирака с опорой на американо-британское двустороннее партнерство. 18 марта 2003 г. США предъявили Ираку ультиматум, главным требованием которого был отказ С. Хусейна от власти и выезд его из Ирака вместе с родственниками в течение 48 часов. Одновременно американские представители заявили, что будут бойкотировать заседания Совета Безопасности ООН, на которых по требованию Франции и России предполагалось рассмотреть ситуацию в связи с американским ультиматумом. Позицию США поддержали Британия, а также Испания и Болгария, которые являлись непостоянными членами Совета Безопасности ООН.

20 марта 2003 г. началось вторжение в Ирак сил коалиции во главе с США. Участие в коалиционных силах приняли также Британия, Италия, Испания, восточноевропейские члены НАТО, ряд государств Латинской Америки и Океании. Операция «Иракская свобода» (*Iraqi Freedom*) завершилась быстрым поражением С. Хусейна: после подавления нескольких очагов сопротивления 9 апреля 2003 г. союзники вступили в Багдад. По официальным данным, за полтора месяца войны потери коалиции составили 183 человека (149 американцев и 34 британца), число погибших иракских военнослужащих оценивались в 7–9,5 тыс. 1 мая 2003 г. президент Дж. Буш-мл. заявил об окончании активной фазы операции против Багдада.

Приоритетной задачей Вашингтона стал поиск ОМП в Ираке. Еще в мае 2003 г. США добились создания комиссии во главе с американским дипломатом Дэвидом Кэем. Однако 10 октября 2003 г. Д. Кэй признал, что найти химическое и биологическое оружие комиссии не удалось. «Комиссия Кэя» обнаружила только около 500 артиллерийских боезарядов, начиненных горчичным газом и зарином, но они были созданы еще до Первой войны в заливе 1991 г., и об их существовании сообщалось в докладе ЮНСКОМ «О разоружении Ирака» 11 апреля

1996 г. Пресс-секретарь администрации президента США Скотт Маклеллан заявил 13 января 2005 г., что поиски химического и биологического оружия в Ираке прекращены. Эти выводы поставили под сомнение «закрытые материалы», которые американские представители демонстрировали в начале 2003 г. перед Советом Безопасности ООН.

Администрация Дж. Буша-мл. попыталась добиться легитимизации своего военного присутствия в Ираке. 29 мая 2003 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1483 «О послевоенном восстановлении Ирака», и в Багдаде открылась миссия ООН. Но 19 августа 2003 г. против нее был совершен теракт, после чего миссия свернула свою деятельность. Управление Ираком стала осуществлять американская администрация во главе с генерал-лейтенантом Джемом Гарнером, а позднее — бывшим послом США в Нидерландах Полом Бремером. Только 8 июня 2004 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1546, легализовавшую пребывание в Ираке войск международной коалиции по просьбе нового иракского правительства. 14 октября 2004 г. Генеральная Ассамблея ООН восстановила членство Ирака в этой организации.

Но мирного урегулирования иракского кризиса не произошло. Арабы-сунниты, составлявшие основу партии БААС и старой иракской армии, рассматривали американскую администрацию как «изначально враждебную» своим интересам. Среди арабов-шиитов были сильны настроения в пользу создания исламского государства по образцу Ирана. Мелкие этнические группы — ассирийцы, ёзиды, туркоманы, сабеи — опасались притеснений со стороны арабов-шиитов. Проживающие на северо-западе Ирака курды стремились создать свое государство — Курдистан. Серьезной ошибкой США и Британии стал также роспуск старой иракской армии и полиции. Большое количество вооруженных и хорошо обученных военному делу людей быстро пополнили ряды иракского сопротивления или террористических организаций.

Летом 2003 г. в Центральном Ираке возник «суннитский треугольник» — территория вокруг городов Багдад, Тикрит и Ар-Рамади. В этом районе власть перешла к вооруженным суннитским общинам, одну из которых возглавил иорданец, лидер организации «Единобожие и джихад» Абу Мусаб аз-Заркави. Он сумел объединить часть бывших функционеров партии БААС, радикальных суннитов и даже боевиков «Аль-Каиды». Центром суннитского сопротивления стал город Эль-Фаллуджа, расположенный к западу от Багдада на берегу реки Евфрат. Только в ноябре 2004 г. вооруженным силам США после кровопролитных боев удалось овладеть городом. Потери Пентагона составили около 70 человек убитыми и 425 ранеными, что было сопоставимо с военной операцией 2003 г. Силы аз-Заркави были вытеснены к ирако-сирийской границе.

Одновременно началось восстание радикальных шиитов. В декабре 2003 г. мулла города Эн-Наджафа (юго-запад от Багдада, берег реки Евфрат) Муктада ас-Садр потребовал вывода иностранных войск и создания на иракской территории «демократического исламского государства». Муктада ас-Садр создал вооруженное ополчение — «Армию Махди», с помощью которой он 4 апреля 2004 г. поднял восстание в ряде областей Центрального и Южного Ирака. На фоне тяжелых боев за Фаллуджу США предпочли не начинать боевой операции в Эн-Наджафе. 29 августа 2004 г. командование коалиции подписало с Муктадой ас-Садром Соглашение о перемирии. В обмен на прекращение сопротивления американцы согласились с созданием вооруженной гвардии М. ас-Садра в Эн-Наджафе.

Сложно развивалась ситуация и в Иракском Курдистане. В новой конституции Ирака были оговорены его особые права — вплоть до возможности выхода из состава государства в случае нарушения центральным правительством своих обязательств. 12 июня 2005 г. парламент Курдистана провозгласил Масуда Барзани президентом Иракского Курдистана. 2 сентября 2006 г. М. Барзани издал указ, запрещающий вывешивать в Курдистане флаг Ирака, который курды считают символом притеснений со стороны режима Саддама Хусейна. Летом 2006 г. правительство Иракского Курдистана подготовило проект закона об углеводородах, разрешавший проводить самостоятельную политику в сфере добычи и экспорта углеводородов. Конфликт был урегулирован при посредничестве США только в 2008 г.

Волна терактов и высокие потери в боях с повстанцами побудили союзников США начать вывод своих контингентов из Ирака. Первой после терактов в Мадриде 11 марта 2004 г. это сделала Испания. Ее примеру последовали Доминиканская Республика, Никарагуа, Сингапур, Филиппины, Таиланд, Новая Зеландия, Венгрия, Португалия и Украина. Другие участники коалиции — Нидерланды, Норвегия, Италия, Польша — сохранили небольшие силы специального назначения, призванные помочь правительству Ирака сформировать армию и полицию. 17 декабря 2007 г. правительство Британии заявило о намерении вывести основные силы из Ирака, оставив военную базу около города Басры на юге страны.

После поражения республиканцев на выборах в Конгресс 7 ноября 2006 г. в Соединенных Штатах началось обсуждение причин неудач Второй войны в заливе. В Конгрессе под руководством сенаторов — демократа Ли Гамильтонса и Дж. Бейкера — была создана комиссия по изучению Иракской войны (*Iraq Study Group*), известная также под называнием «комиссия Гамильтонса—Бейкера». 6 декабря 2006 г. она опубликовала доклад, в котором призывала администрацию Дж. Буша-мл.

сделать ставку на укрепление иракской полиции и армии. Такой подход отчасти напоминал «Гуамскую стратегию» президента Р. Никсона 1969 г., призывающего «вьетнамизировать войну».

Администрация Дж. Буша учла критику оппозиции. 18 декабря 2006 г. ушел в отставку министр обороны Д. Рамсфельд, и его место занял бывший руководитель ЦРУ Р. Гейтс. Для демонстрации успехов 30 декабря 2006 г. был казнен С. Хусейн. 10 января 2007 г. президент США Дж. Буш-мл. обнародовал новую стратегию в Ираке, получившую неофициальное название «Новый путь вперед» (*The New Way Forward*). Она предусматривала не отступление в духе гуамской доктрины, а, напротив, эскалацию силовых действий — отправку в Ирак дополнительно 21,5 тыс. военнослужащих и усиление мер по охране границы. Новый главнокомандующий вооруженными силами коалиции генерал Дэвид Петреус выстроил стратегию на двух компонентах: 1) заключение союза с лояльными США религиозными и этническими кланами; 2) создание и обучение полноценных иракских вооруженных сил. Д. Петреус заключал соглашения с различными политическими силами Ирака, вступая в конфликт с правительством Н. аль-Малики. К середине 2008 г. силам коалиции и иракской национальной гвардии удалось взять под контроль Багдад, Басру и Мосул.

По мере снижения напряженности в Ираке Белый дом склонялся к идее вывода основного воинского контингента из этой страны. 31 декабря 2008 г. истекал срок действия мандата Совета Безопасности ООН на пребывание коалиционных сил в Ираке. Накануне этого события 17 ноября 2008 г. президент Дж. Буш-мл. и премьер Н. аль-Малики подписали соглашение о статусе американских войск в Ираке после 31 декабря 2008 г. Оно предусматривало вывод американских вооруженных сил из населенных пунктов к 1 июля 2009 г.; полный их вывод из страны — к 31 декабря 2011 г. До конца этого срока США обязались согласовывать все военные операции с властями Ирака, передать ему полный контроль над его воздушным пространством. Вашингтон также гарантировал неиспользование территории Ирака для нападения на другие страны.

Администрация Б. Обамы следовала условиям Багдадского соглашения. 1 сентября 2010 г. вице-президент США Джозеф Байден объявил об окончании операции «Иракская свобода» и о начале новой небоевой операции американской армии под кодовым названием «Новый рассвет» во главе с генералом Ллойдом Остином. 15 декабря 2011 г. США спустили флаг своих вооруженных сил над Багдадом, символически завершив военную кампанию в Ираке. В стране осталось около 200 военных консультантов, а также сотрудники частных военных и охранных компаний в количестве около 5500 человек.

8.3. Обострение проблемы ядерной безопасности Пакистана

После распада «глобальной антитеррористической коалиции» из-за войны в Ираке администрация Дж. Буша-мл. попыталась возродить ее, используя тезис об опасности совершения терактов с применением ОМП, прежде всего ядерного или радиологического оружия, т.е. обычного боезаряда, оснащенного расщепляющимися материалами. До настоящего времени не было доказанных случаев хищения ядерных боеприпасов и тем более его попадания в террористические сети. Однако к середине 2000-х годов в американских СМИ появилось много публикаций на тему такой угрозы.

Это интересно

Единственной достоверно известной попыткой захвата ядерных объектов экстремистами остается «алжирский инцидент». 22 апреля 1961 г. бывший командующий французскими войсками в Алжире генерал М. Шале поднял восстание против президента Франции Ш. де Голля. Возникла угроза захвата французского ядерного полигона Регган (пустыня Сахара, юг Алжира). Поэтому 25 апреля 1961 г. французское командование было вынуждено подорвать имевшееся там ядерное устройство с неполным циклом деления. Франции пришлось построить новый ядерный полигон на плато Хоггар (Южный Алжир).

Ключевым моментом для проверки новой стратегии стал Пакистан. Консультации между США и правительством П. Мушаррафа начались в 2000 г. В это время президент Пакистана учредил Систему национального управления (*National Command Authority — NCA*), в состав которой вошли президент, руководители военных ведомств и командующие различными родами войск пакистанской армии. П. Мушарраф обратился к США с просьбой поставить для NCA системы *PAL* (*Permissive Action Links*), которые блокируют применение ЯО и могут быть отключены только с помощью сложных цифровых кодов с санкции президента. Однако Белый дом опасался, что факт поставок систем *PAL* будет означать косвенное признание ядерного статуса Пакистана.

После начала антитеррористической операции Соединенных Штатов в Афганистане контакты между союзниками расширились. В октябре 2001 г. в Пакистан с согласия правительства П. Мушаррафа были введены американские военные контингенты (см. гл. 7). В ответ осенью 2001 г. радикальные исламисты организовали многотысячные митинги и демонстрации в поддержку афганских талибов, угрожая «исламской революцией» против правительства президента П. Мушаррафа. 19 октября 2001 г. во время визита в Пакистан госсекретаря США К. Паулла стороны обсуждали различные варианты оказания помощи правитель-

ству Пакистана в сфере обеспечения безопасности хранения пакистанского ЯО. К. Пауэлл предложил поставить Пакистану передатчики для совместного отслеживания пакистанских ядерных боезарядов или системы, позволяющие уничтожать ЯО в случае возникновения опасности для пакистанских ядерных объектов. Президент П. Мушарраф отклонил предложения администрации Дж. Буша.

Ситуация вокруг Пакистана обострилась в 2003 г. в связи с опубликованными в СМИ сведениями об утечке из страны ядерных технологий. По официальным данным, руководитель ядерной программы Пакистана Абдул Кадыр Хан создал нелегальную сеть для поставок пакистанских ядерных технологий в Иран, Ливию и КНДР. 23 декабря 2003 г. правительство Пакистана официально признало факты их нелегальной передачи другим государствам. В январе 2004 г. в СМИ появились данные о причастности к скандалу ряда компаний Нидерландов, Германии и ОАЭ. 5 февраля 2004 г. президент П. Мушарраф помиловал А. К. Хана.

Это важно

Совет Безопасности ООН принял 28 апреля 2004 г. резолюцию № 1540 «О предотвращении доступа негосударственных субъектов к оружию массового поражения». Документ призывал все государства присоединиться к системе международных договоров в сфере нераспространения ОМП. Резолюцией устанавливались четкие требования к выработке в каждом государстве законодательной базы для соблюдения режима нераспространения. При Совете Безопасности ООН учреждался комитет по контролю за выполнением резолюции № 1540.

К этому времени вытесненные из Афганистана талибы закрепились в провинции Вазиристан на северо-западе Пакистана, которая входит в так называемую зону племен. Труднодоступный горный рельеф (стык горных систем Памира и Гиндукуша) затруднял ведение боевых действий в этом регионе. В марте 2004 г. Пентагон провел операцию «Буря в горах» в приграничном с Афганистаном районе, а пакистанская армия одновременно начала наступление на границе с южными частями Афганистана. В июне 2004 г. США предоставили Пакистану статус ключевого союзника вне НАТО (*Major Non-NATO Ally*) в рамках борьбы с терроризмом.

22 ноября 2004 г. американский телеканал «Fox News» сообщил, что достигнуто соглашение о возможности участия американских военнослужащих в защите пакистанских ядерных объектов. Речь шла о предоставлении США права самостоятельно проводить военные операции на пакистанской территории. Подобную информацию передали и другие американские телеканалы. На сайтах ведущих исследовательских центров США появилось большое количество анали-

тических докладов об опасности скорого территориального распада Пакистана и утечки его ядерных технологий. 5 декабря 2004 г. Исламабад официально опроверг сообщение «Fox News», указав, что американские журналисты вольно трактовали американо-пакистанские договоренности, достигнутые в ходе визита госсекретаря К. Пауэлла в Исламабад 17 марта 2004 г.

Особое внимание США уделяли проблеме афгано-пакистанской границы, установленной Великобританией в 1893 г. и получившей название «линия Дюранда». Эта линия традиционно признавалась в Пакистане, но отрицалась всеми руководителями Афганистана. 27 сентября 2006 г. администрация Дж. Буша-мл. организовала в Вашингтоне трехстороннюю встречу президентов США, Афганистана и Пакистана. Но президент Х. Карзай вновь отказался признать «линию Дюранда». Весной 2007 г. произошла серия вооруженных инцидентов между афганскими и пакистанскими военными.

Между США и правительством П. Мушаррафа стали нарастать противоречия. Администрация Дж. Буша-мл. еще в 2004 г. объявила о поддержке проекта демократизации Пакистана. Белый дом стал выделять финансовые средства на совершенствование его избирательной системы и начал поддерживать демократическую оппозицию во главе с бывшим премьер-министром Беназир Бхутто, видя в ней альтернативу П. Мушаррафу. После региональных выборов осенью 2005 г. в стране укрепились радикальные исламисты. На протяжении 2007 г. они организовали несколько вооруженных мятежей. 3 ноября 2007 г. президент Пакистана ввел в стране чрезвычайное положение, что вызвало негативную реакцию Белого дома.

Другой проблемой стали неудачи правительства Пакистана в Вазиристане. Исламабад провел там серию операций, которые, однако, не привели к успеху. 14 января 2008 г. пакистанская армия потерпела поражение в сражении у Саароги. США все чаще самостоятельно наносили удары по пакистанской территории, что вызывало недовольство Пакистана.

Политический кризис в Пакистане усилился после гибели Б. Бхутто 27 декабря 2007 г. П. Мушарраф подвергался жесткой критике внутри страны из-за политики приоритетного партнерства с США, а 18 августа 2008 г. был вынужден уйти в отставку. Новым президентом Пакистана стал Асиф Али Зардари (муж погибшей Б. Бхутто), который выступал за более жесткий подход к отношениям с США. 23 сентября 2008 г. Пакистан закрыл транзит грузов группировки НАТО в Афганистане через свою территорию. Ситуация нормализовалась после прихода к власти администрации Б. Обамы. 2 января 2009 г. Пакистан вновь открыл путь снабжения силам НАТО в Афганистане.

8.4. Стратегия «азиатизации» НАТО

Антитеррористическая операция привела к трансформации географических приоритетов Соединенных Штатов. После Второй мировой войны в центре всех американских концепций безопасности находились Европа и Восточная Азия. Стратегия национальной безопасности США 2002 г. постулировала сдвиг американских интересов на Ближний Восток и в Центральную Азию. В то же время такой традиционно приоритетный регион, как Европа, был отодвинут на третью позицию. В документе утверждалось, что в Центральной Азии сосредоточены «вызовы и возможности» для Америки в новом веке. К первым относились транснациональный терроризм, радикализация ислама и наркотрафик, ко вторым — наличие больших (хотя и недоказанных) запасов углеводородов и возможность ограничения влияния КНР.

Это важно

Стратегия «азиатизации» НАТО стала ответом на новые тенденции мировой политики. В рамках новой военно-политической стратегии Соединенных Штатов европейским союзникам по НАТО стала отводиться роль «тылового обеспечения» американской стратегии в Евразии. Старый механизм НАТО, нацеленный на ведение войны в Европе, больше не устраивал США. Американские эксперты заговорили о необходимости превращения НАТО в высокомобильный союз, способный проецировать силу в Азии — на всем пространстве от Турции до западных границ Индии и Китая.

Администрация Дж. Буша-мл. стремилась получить географический плацдарм для «прыжка» в Центральную Евразию. Этот мотив лежал в основе «второй волны» расширения НАТО 2002–2004 гг. На Пражском саммите НАТО 21–22 ноября 2002 г. было решено направить приглашение о вступлении в альянс семи странам — Болгарии, Латвии, Литве, Румынии, Словакии, Словении и Эстонии. Официально эти страны присоединились к Вашингтонскому договору в марте 2004 г. Ввиду сближения России с НАТО осенью 2002 г. о намерении вступить в Североатлантический союз официально заявила Украина, а за ней — Грузия. Российское правительство подтверждало свое негативное отношение к расширению НАТО, но не пыталось ему активно противодействовать, стараясь сформировать с альянсом «особые отношения».

На Пражском саммите НАТО было принято «Пражское обязательство о потенциале». По его условиям все страны НАТО обязались превратить 40% своих вооруженных сил в соединения, способные к быстрому развертыванию. Для этих целей каждый член альянса обязался потратить около 10% своего военного бюджета.

Это интересно

Вовлечение НАТО в Азию отражалось в военно-политических доктринах Соединенных Штатов. 13 апреля 2004 г. министр обороны США Д. Рамсфельд заявил о создании глобальных вооруженных сил, действующих по формуле «10 — 30 — 30». После получения приказа за 10 дней вооруженные силы США должны быть переброшены в любую точку земного шара и начать боевые действия, за 30 дней они обязаны разбить войска противника и в течение 30 дней пройти перегруппировку для переброски в иную точку. Этот подход получил название «быстрый глобальный удар» (*global fast strike*).

Официальное принятие стратегии «азиатизации» НАТО (*asianization of the NATO*) произошло на саммите в Стамбуле 28–29 июня 2004 г. Само место проведения должно было символизировать переход, стык между Европой и Азией. Основной документ саммита назывался «Стамбульская декларация: наша безопасность в новую эру». Ключевые положения касались прежде всего будущей миссии НАТО в Азии.

Во-первых, признавался факт наличия у НАТО особых «зон ответственности» (*zone of responsibility*) за пределами альянса. К числу таких были отнесены Афганистан, Ирак и Центральная Азия. В каждом из этих регионов военнослужащие стран НАТО выполняли продолжительные военно-политические миссии. В Афганистане расширялся мандат *ISAF*: они получили право деятельности за пределами Кабула. В Ираке было решено помочь правительству создать вооруженные силы (осенью 2004 г. с этой целью открылся учебный колледж НАТО в Багдаде). Со странами Центральной Азии продолжился диалог о сотрудничестве, чтобы вооруженные силы НАТО могли эффективно выполнять боевые задачи в Афганистане.

Во-вторых, был разработан формат сотрудничества НАТО со странами Персидского залива Стамбульская инициатива сотрудничества (*Istanbul Cooperation Agreement* — СИС). Участвовать в СИС приглашались шесть стран Совета сотрудничества Персидского залива. Четыре из них (Бахрейн, Катар, Кувейт и ОАЭ) присоединились к инициативе. Оман и Саудовская Аравия проявили к ней интерес. Целью СИС было объявлено военное сотрудничество для развития оперативной совместимости вооруженных сил. Ключевым направлением взаимодействия стало участие стран СИС в учениях НАТО и ПРМ, а также в операциях под руководством НАТО. Особое внимание планировалось уделять сотрудничеству в борьбе с терроризмом, в том числе посредством обмена разведданными. *Косвенно это означало согласие НАТО гарантировать внутриполитическую стабильность в монархиях Персидского залива.*

В-третьих, началось взаимодействие между НАТО и Пакистаном. На Берлинской конференции по Афганистану 31 марта 2004 г. речь шла о возможности участия НАТО в усилении безопасности пакистанских

ядерных объектов. Однако правительство П. Мушаррафа не было готово передавать альянсу доступ к своему ядерному потенциалу. В результате проблема Пакистана не попала в текст Стамбульской декларации. Генеральный секретарь НАТО Яаап де Хооп Схеффер только заявил о намерении развивать взаимодействие *ISAF* и Пакистана. В контексте конфликта в Вазиристане ряд экспертов увидел в этом возможность использования сил *ISAF* для оказания помощи Пакистану в процессе защиты его ядерных объектов.

В-четвертых, НАТО получило возможность расширять диалог со странами бывшего СССР. Совет НАТО решил ввести посты спецпредставителей по Центральной Азии и Закавказью. Допускалась также возможность предоставления этим странам индивидуальных планов действий, которые повышали совместимость их вооруженных сил с вооруженными силами НАТО. Особо подчеркивалась значимость Черноморского региона в процессе обеспечения евроатлантической безопасности.

Решения Стамбульского саммита означали заявку НАТО на проведение более активной политики в центре Евразии. Фактически это был окончательный отказ НАТО от своей старой функции европейского оборонительного союза. Обновленный альянс претендовал на активные действия в Азии, а возможно, и в глобальном масштабе.

8.5. Свертывание американского присутствия в Центральной Азии

Стратегия «азиатизации» НАТО повысила напряженность вокруг американского военного присутствия в Центральной Азии. На первых порах Россия приветствовала появление вооруженных сил США в этом регионе как основной силы, ликвидировавшей ключевую угрозу для региональной безопасности в виде движения «Талибан». В 2002 г. ситуация усложнилась. Несмотря на прекращение активной военной операции против талибов, американское военное присутствие в Центральной Азии сохранилось. Госсекретарь США К. Пауэлл и помощник президента США по национальной безопасности К. Райс сделали весной 2002 г. ряд заявлений о готовности Вашингтона развивать военное партнерство с центральноазиатскими государствами.

13 марта 2002 г. США и Узбекистан подписали Декларацию о стратегическом партнерстве и основах сотрудничества. 20 февраля 2002 г. к программе «Партнерство ради мира» присоединился Таджикистан. 18 апреля 2002 г. министр иностранных дел Таджикистана Т. Назаров и заместитель государственного секретаря США Р. Армитидж выступили с совместным заявлением о намерении строить «качественно новые долгосрочные отношения, опирающиеся на решение общих

задач». 20 апреля 2002 г. коалиция впервые использовала авиабазу «Манас» в Киргизии для боевых вылетов истребителей F-16 по целям в Афганистане. 1 июля 2002 г. Центральная Азия была включена в зону ответственности специально созданного Центрального командования вооруженных сил США (*United States Central Command*).

Политические сдвиги были зафиксированы на слушаниях в сенате 27 июня 2002 г. В ходе дебатов два помощника госсекретаря США — Линн Паско и Лорн Крейнер — выступили за расширение партнерства со странами Центральной Азии. Речь шла о возможности подписания Соединенными Штатами соглашения о военном партнерстве с Узбекистаном и Казахстаном. В перспективе не исключалось и расширение партнерства с Таджикистаном. Одновременно оба чиновника заявили о намерении Вашингтона усилить внимание к проблематике прав человека в регионе.

Это интересно

26 августа 2002 г. газета «Вашингтон пост» опубликовала сценарий укрепления позиций США посредством подписания «антитеррористического пакта» с участием Афганистана, Пакистана, Узбекистана, Киргизии, США и, возможно, Таджикистана. Другой проект предусматривал воссоздание Организации Центрального договора (СЕНТО). Созданная на базе «Багдадского пакта» 1955 г., она включала Турцию, Ирак, Иран, Великобританию и Пакистан; США участвовали в работе ее органов на правах наблюдателя. Теперь речь могла идти о создании обновленной СЕНТО.

Весной 2002 г. администрация Дж. Буша-мл. стала зондировать возможность вступления в ШОС или предоставления Соединенным Штатам статуса ассоциированного члена организации. Реализация этого предложения привела бы к девальвации базовой идеи этого объединения: создания региональной зоны безопасности без участия США. Узбекистан поддерживал американские предложения. Китай выступил против подключения Вашингтона к ШОС. Россия оказалась в сложном положении: она стремилась сохранить единство организации и в то же время не желала ссориться с США или Узбекистаном. Только выведя за скобки вопрос об американском присутствии, страны ШОС приняли Устав организации на Санкт-Петербургском саммите 7 июня 2002 г.

Но администрация Дж. Буша-мл. взяла курс на ускоренную «демократизацию» Центральной Азии. 20 августа 2002 г. Госдепартамент США выпустил специальный информационный доклад, в котором указывалась необходимость содействия развитию демократии в Узбекистане и Киргизии. 14 января 2003 г. Конгресс США принял резолюцию Маккейна—Либермана (Совместную резолюцию № 3), предусматривавшую расширение финансирования демократических организаций

в центральноазиатских государствах. Документ требовал от лидеров стран Центральной Азии:

- прекращения насаждения в обществе атмосферы страха перед неограниченным насилием силовых структур;
- создания возможности для деятельности оппозиционных партий и движений и независимых СМИ;
- демонополизации средств массовой информации;
- реформирования выборного законодательства в соответствии с демократическими принципами.

«Резолюция Маккейна—Либермана» породила у центральноазиатских элит опасения, что США пытаются финансировать политическую оппозицию в их государствах. 24 января 2003 г. МИД Казахстана оценил действия Вашингтона как недопустимое вмешательство в его внутренние дела. Эти опасения усилились в ходе «революции тюльпанов» в Киргизии. 13 сентября 2004 г. посол США в Киргизии С. Янг выразил надежду, что президент А. Акаев не будет выдвигать свою кандидатуру на новый президентский срок. На фоне начавшихся волнений особый резонанс получило выступление одного из лидеров оппозиции, Р. Отумбаевой, в Московском центре Карнеги 11 февраля 2005 г. Именно там она заявила о готовности киргизской оппозиции идти на свержение президента А. Акаева. 26 марта 2005 г. Государственный департамент США заявил о признании «временного правительства».

«Революция тюльпанов» — государственный переворот в Киргизии в марте 2005 г., в результате которого был свергнут президент А. Акаев.

Иначе развивалась ситуация в американо-узбекских отношениях. 22 сентября 2004 г. Конгресс США заморозил военное сотрудничество с Узбекистаном, обосновав это тем, что там «нарушаются права человека». В мае 2005 г. Вашингтон осудил президента Узбекистана И. Каримова за «непропорциональное» применение силы при подавлении мятежа в Андижане. 15 мая 2005 г. Государственный департамент США указал на необходимость независимого расследования событий в Андижане. 5 июля 2005 г. страны ШОС приняли декларацию, требующую от Соединенных Штатов определить сроки вывода военных баз из Центральной Азии. 29 июля 2005 г. МИД Узбекистана потребовал от США вернуть военное присутствие до конца года. Сенат Узбекистана денонсировал американо-узбекское соглашение о военном сотрудничестве 2001 г. В декабре 2005 г. американский военный контингент покинул базу «Ханабад». Узбекистан в августе 2006 г. присоединился к Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

В распоряжении США осталась только военная база НАТО «Манас» (Киргизия). 17 октября 2005 г. госсекретарь США К. Райс и пре-

зидент Киргизии К. Бакиев договорились перевести на эту базу американский военный контингент из Узбекистана. В феврале 2009 г. в СМИ появились сообщения о намерении Киргизии закрыть военную базу НАТО «Манас». 22 июня 2009 г. после напряженных переговоров Киргизия и США договорились о перепрофилировании авиабазы «Манас» в Центр транзитных перевозок.

* * *

После 2001 г. администрация Дж. Буша-младшего сделала ставку на стратегию односторонних действий (унилатерализма). Политика США стала все больше отходить от стратегии лидерства к стратегии гегемонии. Это вызвало болезненную реакцию других великих держав и даже региональных центров. Итогом стал распад «глобальной антитеррористической коалиции» и возвращение к модели конфликтного взаимодействия.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятий «унилатерализм» и «неоконсерватизм».
2. В чем заключалась суть стратегических новаций администрации Дж. Буша-младшего?
3. Как происходила дипломатическая подготовка ко Второй войне в Персидском заливе?
4. Охарактеризуйте стратегию «азиатизации» НАТО.
5. Выделите этапы переговоров по проблеме ядерной безопасности Пакистана.
6. Что послужило причиной свертывания американского военного присутствия в Узбекистане?

Рекомендуемая литература

Богатуров А. Д. Международный порядок в наступившем веке // Международные процессы. Т. 1. № 1. Январь — апрель 2003.

Кейган Р. О рое и силе. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004.

Aybet G., and Moore R. R. NATO in Search of a Vision. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.

Daalder I. H., Lindsay J. M. America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

Schlesinger Arthur M. War and the American Presidency. N.Y. — London: W.W. Norton & Company, 2004.

Woodward B. Bush at War. N.Y.: Simon & Schuster, 2002.

ПРОБЛЕМАТИКА НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

После распада СССР обострились проблемы нераспространения ЯО. Соответствующий режим был создан на основе Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. Однако кризис вокруг советского ядерного наследства начала 1990-х годов поставил под сомнение многие его положения. Последующие события, связанные с попытками отдельных стран создать ЯО, вызвали серию международно-политических кризисов. Эти конфликты позволили США начать утверждение в международном праве новой нормы — допустимости принудительного разоружения потенциально опасных, с их точки зрения, государств.

9.1. Попытки усиления режима нераспространения ядерного оружия в 1990-х годах

Кризис вокруг ядерного наследства СССР и Первая война в Персидском заливе (1990–1991) побудили легальные ядерные державы усилить международный режим нераспространения ЯО. Основной задачей было ужесточение контроля над всеми фазами замкнутого ядерного топливного цикла (ЗЯТЦ). Такие меры неизбежно повышали репрессивность режима нераспространения.

Это важно

Замкнутый ядерный топливный цикл включает в себя четыре фазы: 1) добывчу урановой руды; 2) обогащение урановой руды и изготовление ядерного топлива; 3) использование ядерного топлива в реакторах; 4) регенерацию отработанного ядерного топлива и извлечение из него плутония. Наиболее опасными для режима нераспространения считаются вторая и четвертая фазы ЗЯТЦ, называемые «чувствительными», так как при их наступлении можно переключить мирную ядерную программу на военную. По условиям статьи IV ДНЯО все неядерные страны имеют право на ЗЯТЦ, если ставят свои ядерные объекты под контроль МАГАТЭ.

Для усиления режима нераспространения ЯО был предпринят ряд мер.

1. *Бессрочное продление ДНЯО*, подписанного в 1968 г. сроком на 25 лет. Время его действия формально истекало в 1995 г. (Договор начал действовать с момента его вступления в силу в 1970 г.) Весной 1995 г. в Нью-Йорке прошла Обзорная конференция по ДНЯО. 11 мая 1995 г. ДНЯО был продлен бессрочно. Его отказались подписать только три государства: Израиль, Индия и Пакистан.

С середины 1994 г. арабские страны недвусмысленно заявляли, что они согласны на бессрочное ДНЯО только при условии возвращения к проекту создания безъядерной зоны на Ближнем Востоке. Этот проект был предложен Египтом еще в 1974 г., однако в то время Израиль его отверг, полагая, что его реализация приведет к ликвидации ядерного потенциала страны. Теперь Тель-Авив под давлением США был вынужден согласиться на переговоры. 31 марта 1995 г. министр иностранных дел Израиля Шимон Перес подтвердил, что его страна готова принять предложение о создании безъядерной зоны на Ближнем Востоке в обмен на подписание полноценного мирного договора между всеми странами региона, включая Иран.

Нью-Йоркская конференция 1995 г. призывала все страны региона образовать безъядерную зону и даже представить к конференции 2005 г. отчеты о практических шагах, предпринятых государствами-участниками для достижения поставленных целей. Однако переговоры по этому вопросу оказались неудачными. 20 ноября 2000 г. Израиль проголосовал против внесенных Египтом проектов резолюций Генеральной Ассамблеи ООН «Установление безъядерной зоны в регионе Ближнего Востока» (A/RES/55/30) и «Риск ядерного распространения на Ближнем Востоке» (A/RES/55/36). Египет, Ливия и Иран сочли подобные действия фактическим отказом Израиля от своих обязательств.

2. *Расширение полномочий Группы ядерных поставщиков* (ГЯП), международной организации, созданной в 1975 г. в ответ на проведенные за год до этого индийские ядерные испытания. Основная задача ГЯП — наблюдение за экспортным контролем. Формально ее решения носят рекомендательный характер, однако она вырабатывает принципы, которые государства-члены должны включить в свое внутреннее законодательство, регулирующее поставки на внешний рынок технологий ЗЯТЦ. Существует специальный перечень (Контрольные списки) товаров «двойного использования». 3 апреля 1992 г. ГЯП приняла «Варшавский меморандум», в соответствии с которым товары, входящие в Контрольные списки, не могут поставляться неядерным государствам, не заключившим с МАГАТЭ соглашения о всеобъемлющих гарантиях.

3. *Усиление системы инспекций МАГАТЭ*. В рамках соглашений о гарантиях с неядерными государствами инспекторы организаций долж-

ны были заранее оповещать правительство о намерении посетить те или иные объекты. Это теоретически позволяло государству-нарушителю скрыть следы экспериментов по обогащению урана и выделению плутония из ядерного топлива. С целью усиления контроля 26 сентября 1997 г. был открыт для подписания Типовой дополнительный протокол к Соглашениям о гарантиях того или иного государства с МАГАТЭ (Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 г.), что давало возможность проводить расширенные инспекции с уведомлением о визите незадолго (фактически за несколько часов) до его начала.

Это важно

11 февраля 2004 г. президент США Дж. Буш-мл. предложил ввести мораторий на поставки технологий ЗЯТЦ странам, не подписавшим Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 г. и не овладевшим ядерным топливным циклом до 1 января 2004 г. На саммите «Группы восьми» в Си-Айленде (США, 9–10 июня 2004 г.) администрация Дж. Буша добилась введения годичного моратория на соответствующие поставки. До 2007 г. мораторий продлевался на ежегодных саммитах «Группы восьми». Однако на саммите в Хайлигендамме (Германия, 7–8 июня 2007 г.) остальные страны «восьмерки» отказались от его продления. Они сочли, что американский мораторий нарушает условия статьи IV ДНЯО, согласно которой все неядерные страны имеют право на мирное использование атомной энергии под контролем МАГАТЭ.

4. *Подписание Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ).* Переговоры о его подписании начались еще в 1986 г. В ходе Женевских встреч 1994–1996 гг. Россия и США пришли к компромиссу. Договором запрещались натуральные ядерные испытания, но разрешались электронные моделирования ядерных взрывов. Для обеспечения действия ДВЗЯИ создавалась *Международная система мониторинга (МСМ)* — сеть сейсмических, радионуклидных гидроакустических и акустических станций наблюдения, разбросанных по всему миру. Данные со станций МСМ поступают для обработки и хранения в Международный центр данных в Вене.

На Женевской конференции 24 сентября 1996 г. ДВЗЯИ был открыт для подписания. Но для того чтобы он вступил в силу, необходима его ратификация 44 государствами, обладающими хотя бы минимальной ядерной инфраструктурой. Из этих стран ДВЗЯИ ратифицировали только 34, из легальных ядерных держав — Россия, Британия и Франция, не ратифицировали США и КНР. Индия и Пакистан открыто объявили ДВЗЯИ дискриминационным, указав, что создание МСМ означает фактический отказ легальных ядерных держав от обязательств по разоружению. Ссылаясь на дискриминационные условия ДВЗЯИ, Индия и Пакистан провели в мае 1998 г. натуральные ядерные испытания и объявили себя ядерными державами.

Это интересно

Дискриминационным считает ДВЗЯИ и КНР. Основные претензии Пекина сводятся к МСМ. Китайские дипломаты неоднократно указывали на то, что большинство станций МСМ находятся на территории союзников США (наиболее мощные из узлы расположены на территории Австралии и Новой Зеландии, а также Японии). Другие ядерные державы лишены возможности создать аналогичные станции вблизи США.

Несмотря на отдельные успехи, придать универсальный характер режиму нераспространения не удалось. Три государства — Израиль, Индия и Пакистан — так и не подписали этот договор. Опубликованные в середине 1990-х годов сведения о существовании нелегальных военных программ Бразилии, Аргентины, Румынии, Ирана, ЮАР снизили психологическую уверенность в эффективности режима нераспространения. Возникла парадоксальная ситуация, когда формальное усиление ДНЯО сопровождалось девальвацией многих аспектов режима нераспространения.

9.2. «Ядерные тревоги» на Корейском полуострове

С распадом СССР на первый план вышла проблематика нераспространения ЯО. Ключевой международной проблемой стала ядерная программа КНДР, что привело к серии «ядерных тревог» на Корейском полуострове.

- » **Ядерная тревога (*nuclear alerting*) на Корейском полуострове** — угрозы США нанести разоружающие удары по ядерным объектам КНДР и ответные угрозы северокорейского руководства нанести удары по региональным союзникам Вашингтона — Японии и Южной Корее. Этот термин перекликается с понятием «военная тревога» (*military alerting*) в Европе. Под ним в истории дипломатии принято обозначать военно-политические кризисы между Францией и Германией в конце XIX в., в ходе которых обе страны оказывались на грани войны.

Ядерные исследования КНДР начались в 1950-х годах, когда она заключила договоры о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии с СССР и КНР. В 1985 г. Москва и Пхеньян достигли договоренности, что советская сторона поможет Северной Корее овладеть технологией выделения плутония из ядерного топлива в обмен на ее вступление в ДНЯО. 12 декабря 1985 г. Пхеньян официально стал участником ДНЯО в качестве неядерного государства. В 1986 г. КНДР с помощью СССР построила 25-мегаваттный тепловой реактор на графических замедлителях.

В 1990–1992 гг. между КНДР и Южной Кореей проходил «межкорейский диалог» о возможности нормализации отношений, а в пер-

пективе и объединения двух стран. 13 декабря 1991 г. стороны подписали Соглашение о примирении, взаимном ненападении, сотрудничестве и обменах. По его условиям два корейских государства признали суверенитет друг друга, факт существования на Корейском полуострове двух государств и обязались придерживаться принципа невмешательства во внутренние дела друг друга. 31 декабря 1991 г. последовала Декларация Севера и Юга о безъядерном статусе Корейского полуострова. Документ объявлял полуостров безъядерной зоной. 30 января 1992 г. КНДР подписала соглашение о гарантиях с МАГАТЭ, разрешающее проводить инспекции северокорейских ядерных объектов. В мае 1992 г. соглашение вступило в силу.

Это интересно

В российской политической литературе преобладает точка зрения, что в перспективе КНДР и Южная Корея обречены на объединение по модели воссоединения ГДР и ФРГ. Однако исторически на Корейском полуострове существовали два государства — Корё и Когурё, границы которых примерно совпадали с границами КНДР и Южной Кореи. Объединение обеих частей Кореи произошло в 1895 г. под влиянием Японии. В таком контексте объединение Севера и Юга, исторически существовавших в качестве двух разных государств, выступает не единственной возможной альтернативой.

Первая «ядерная тревога» на Корейском полуострове разразилась в 1992–1994 гг. при попытке реализовать Декларацию о безъядерном статусе Корейского полуострова. Летом 1992 г. представители МАГАТЭ посетили реактор и строящуюся радиохимическую лабораторию в Йонбоне. Осенью 1992 г. появилась информация о существовании двух необъявленных ядерных хранилищ в Йонбоне, где мог находиться выделенный из ядерного топлива плутоний. 11 февраля 1993 г. генеральный директор МАГАТЭ Х. Бликс потребовал от КНДР разрешить проведение «специальных инспекций» на ядерные объекты в Йонбоне. В ответ 12 марта 1993 г. КНДР заявила о намерении выйти из ДНЯО.

В июне 1993 г. в Женеве начались переговоры между США и КНДР о допуске инспекторов МАГАТЭ на северокорейские ядерные объекты. Пхеньян согласился пойти на некоторые уступки, в частности заморозил свое решение о выходе из ДНЯО. Но 15 мая 1994 г. представители КНДР сообщили о начале замены графитовых стержней реактора без наблюдения. 2 июня 1994 г. Совет управляющих МАГАТЭ вновь обратился в Совет Безопасности ООН, заявив, что КНДР уклоняется от своих обязательств по ДНЯО. Администрация У. Клинтона стала рассматривать возможность нанесения ударов по северокорейским ядерным объектам. В ответ КНДР пригрозила нанести ракетные удары по атомным электростанциям Японии и Южной Кореи.

Ситуация изменилась после смерти 8 июля 1994 г. лидера КНДР Ким Ир Сена. Новый северокорейский руководитель, его сын Ким Чен Ир, предпочел пойти на компромисс. 21 октября 1994 г. США и КНДР подписали Рамочное соглашение о принципах урегулирования конфликта вокруг северокорейской ядерной программы. Пхеньян пообещал вернуться в ДНЯО, допустить инспекторов МАГАТЭ на свои ядерные объекты и заменить реакторы — наработчики плутония менее опасными легководными реакторами. Соединенные Штаты обязались не угрожать применением ЯО против КНДР, поставить совместно с Японией, Южной Кореей в Северную Корею легководные реакторы и затем снабжать ее мазутом. Механизмом для этих поставок стала созданная 9 марта 1995 г. корпорация КЕДО (Организация по содействию развитию энергетики Кореи).

Это важно

Рамочное соглашение имело, таким образом, коммерческую подоплеку. Речь шла о замене советских тяжеловодных реакторов на американские легководные, что превращало КНДР в одного из ведущих партнеров США в области атомной энергетики.

Вторая «ядерная тревога» на Корейском полуострове была вызвана распадом рамочного соглашения 1994 г. Первоначально стороны пытались соблюдать (или делали вид, что соблюдают) его условия. В 1996 г. в КЕДО вступила организация «Евроатом». В 1997 г. в районе северокорейского города Синпхо начались работы по подготовке площадки для строительства двух легководных реакторов. Но 31 августа 1998 г. КНДР испытала баллистическую ракету «Тэпхонг-2», способную достигать территории Гавайских островов и Аляски. Это событие вызвало негативную реакцию США, став одним из поводов для выхода Вашингтона из Договора по ПРО. Работы по строительству реактора в Синпхо были заморожены.

Дополнительной проблемой стал вопрос о денуклеаризации Корейского полуострова. 20 апреля 2000 г. МИД КНДР призвал США вывести с его территории все ЯО. (После 1991 г. оно находилось на американских военных кораблях, которые базировались в территориальных водах Южной Кореи и в соответствии с международным правом являлись частью территории США.) Сеул утверждал, что он выполнил условия Декларации 1991 г.; КНДР заявляла, что американское тактическое ядерное оружие (ТЯО) находится на Корейском полуострове.

Окончательный распад рамочного соглашения произошел после того, как администрация Дж. Буша-мл. причислила КНДР к странам «оси зла». Это вызвало кризис в двусторонних отношениях, завершившийся выходом Пхеньяна из рамочного соглашения. 15 ноября 2002 г. президент США заявил об отсутствии намерения нападать на КНДР. Се-

верокорейское руководство сочло подобные гарантии недостаточными. 21 ноября 2002 г. Пхеньян принял решение разморозить ядерный реактор в Йонбоне и возобновить наработку плутония. В ответ Соединенные Штаты прекратили поставки КНДР топливного мазута. 10 января 2003 г. КНДР второй раз после 1993 г. заявила о выходе из ДНЯО.

Возникла угроза военного конфликта на Корейском полуострове. 20 января 2003 г. госсекретарь К. Пауэлл призвал к принятию резолюции Совета Безопасности ООН о разоружении Северной Кореи. 6 февраля 2003 г. заместитель министра иностранных дел КНДР отметил, что «Любое решение США об отправке в регион дополнительных войск может побудить правительство КНДР к нанесению превентивного удара». 14 мая 2003 г. президенты США и Южной Кореи в совместном заявлении указали, что не потерпят появления ЯО у Северной Кореи. 23 мая 2003 г. с аналогичными заявлениями выступили президент США и премьер-министр Японии, сообщив, что дальнейшее обострение ситуации, возможно, потребует принятия «более жестких мер» в отношении КНДР.

Выходом из ситуации стали начавшиеся в апреле 2003 г. шестисторонние переговоры: нерегулярно собирающийся форум с участием КНДР, США, Южной Кореи, КНР, России и Японии. Позиции держав были различными. Соединенные Штаты выступали за полную и необратимую ликвидацию ядерной программы КНДР по образцу саморазоружения ЮАР в конце 1980-х годов. В случае отказа Вашингтон оставлял за собой право применить силу, что вызывало тревогу у КНР и России. С ними была солидарна и Южная Корея, несмотря на союзный договор с США 1953 г.

 Возникла «негласная коалиция» в составе КНР, России и Южной Кореи, целями которой были удержание Пхеньяна в режиме перманентных переговоров и принуждение США к отказу от военной операции.

Странам «негласной коалиции» удалось вынудить США отказаться от военной операции против КНДР. Однако между сторонами происходят постоянные трения относительно очередности шагов по денуклеаризации Корейского полуострова. Соединенные Штаты ввели финансовые санкции против ряда северокорейских компаний. 9 октября 2006 г. Пхеньян провел на подземном полигоне (хребет Хамен на северо-востоке страны) испытания ядерного взрывного устройства (ЯВУ) мощностью около 15 кт. Это означало превращение КНДР в четвертую после Индии, Пакистана и Израиля непризнанную ядерную державу.

14 октября 2006 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1718 о запрете продаж и передачи Северной Корее любой обычной военной техники и вооружений, а также любых материалов, оборудования, товаров и технологий, которые могли бы быть использованы

для развития северокорейских программ создания ОМП. Жесткая реакция международного сообщества вынудила Пхеньян пойти на новый раунд переговоров. 12 февраля 2007 г. в Пекине было подписано соглашение между КДНР и «пятеркой», известное также как «дорожная карта» по разрешению северокорейского кризиса. КДНР согласилась остановить газографитовый реактор в Йонбоне, извлечь из него топливные стержни и допустить инспекторов МАГАТЭ в обмен на поставки топливного мазута.

Летом 2007 г. Россия помогла вернуть КНДР 25 млн долл., которые в ноябре 2005 г. были заблокированы США. Это привело к смягчению позиции Северной Кореи: она допустила инспекторов МАГАТЭ к своим ядерным объектам. 27 июня 2007 г. Пхеньян приостановил работу реактора в Йонбоне, а спустя год взорвал его охладительную башню.

Третья «ядерная тревога» была вызвана дипломатическим конфликтом между КНДР и Японией. 24 февраля 2009 г. Пхеньян сообщил о готовности запустить ракету-носитель «Ынха-2» для вывода на орбиту спутника «Кванмёнсён-1». В ответ 3 марта 2009 г. министр обороны Японии Ясукацу Хамада указал, что Токио готов сбить спутник КНДР или ракету-носитель посредством собственных систем ПРО. 27 марта 2009 г. Совет безопасности Японии разрешил уничтожить северокорейскую ракету в случае угрозы падения ее обломков на территории страны. КНДР заявила о готовности нанести в ответ удар по Японии и сбивать американские самолеты-разведчики, вторгающиеся в северокорейское воздушное пространство. 5 апреля 2009 г. КНДР провела неудачный запуск спутника «Кванмёнсён-1».

Это важно

В конституции Японии 1947 г. было заявлено, что «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации». В 1961 г. вступил в действие американо-японский договор безопасности, и Токио создал небольшие (около 300 тыс. человек) Силы самообороны, но использовать их за пределами Японского архипелага не имел права: ответственность за оборону Японии брали на себя США. Только в 1992 г. парламент принял закон, позволяющий Силам самообороны страны выполнять гуманитарные и полицейские функции в рамках операций ООН. Между тем именно действие системы ПРО создает прецедент проведения Токио самостоятельной военной операции за пределами Японского архипелага.

Последующие события носили характер встречной эскалации. 25 мая 2009 г. КНДР провела второе ядерное испытание мощностью от 10 до 20 кт. 12 июня 2009 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1874 о введении новых санкций против КНДР. В ответ Пхеньян вышел из шестисторонних переговоров. 26 марта 2010 г. при не вполне ясных обстоятельствах погиб южнокорейский корвет «Cheonan». Сеул

сообщил, что затонувший военный корабль был уничтожен северокорейской торпедой.

22 ноября 2010 г. министерство обороны Южной Кореи сообщило о возможности размещения американского ТЯО. 23 ноября 2010 г. артиллерия КНДР обстреляла остров Большой Йонпхендо, входящий в сферу ответственности Южной Кореи. С обеих сторон имелись жертвы.

Новый виток третьей «ядерной тревоги» начался после смерти Ким Чен Ира 17 декабря 2011 г. Пришедший ему на смену Ким Чен Ын взял курс на активизацию демонстраций. 12 декабря 2012 г. Северная Корея вывела на орбиту искусственный спутник Земли «Кванмёнсён-3». 12 февраля 2013 г. последовало третье северокорейское ядерное испытание мощностью около 5 кт. 11 марта 2013 г. министерство обороны КНДР заявило о выходе из соглашения о перемирии 1953 г. Оба корейских государства оказались без каких-либо правовых основ для продолжения диалога.

Четвертая «ядерная тревога» на Корейском полуострове охватывает период 2017 — начала 2018 г. В новогоднем обращении 2017 г. лидер КНДР Ким Чен Ын заявил, что его страна достигла прогресса в процессе создания МБР, теоретически способных доставить ядерный боезаряд на территорию США. Это заявление обеспокоило пришедшую к власти в январе 2017 г. администрацию Д. Трампа. В марте 2017 г. США стали размещать в Южной Корее комплексы ПРО THAAD. После нанесения ракетных ударов 7 апреля 2017 г. в Шайрате (Сирия) президент США заявил об отправке группы кораблей, включая авианосец «Карл Винсон», к Корейскому полуострову. Последовала серия военно-морских маневров США совместно с Австралией и Японией. 28 апреля 2017 г. президент Д. Трамп заявил: «Есть шанс, что мы можем закончить большим, очень большим конфликтом с Северной Кореей».

Ситуация обострилась в июле 2017 г., когда КНДР дважды заявила об успешном испытании МБР «Хвасон-14». 8 августа 2017 г. президент Д. Трамп предупредил, что Вашингтон ответит КНДР «огнем и яростью» в том случае, если действия Пхеньяна будут угрожать США. КНДР официально ответила, что она рассматривает возможность нанесения упреждающего удара по военным базам США как на их собственной территории (на Аляске или в Калифорнии), так и на острове Гуам. Руководство КНДР анонсировало проведение ракетных испытаний в Филиппинском море в районе острова Гуам, но затем отказалось от этого плана. Вместо этого 29 августа 2017 г. КНДР запустила ракету с дальностью полета 2700 км, которая пролетела над японским островом Хоккайдо.

Пик кризиса наступил осенью 2017 г. СБ ООН ввел 12 сентября санкции против КНДР, включая запрет на импорт сжиженного природного газа и ограничения на импорт нефтепродуктов. Постоянный представитель США при ООН В. Хейли заявила, что Северная Корея

может быть уничтожена, если Соединенным Штатам придется защищаться или защищать своих союзников. С аналогичным заявлением выступил также президент Д. Трамп на сессии ГА ООН. Глава МИД КНДР Ли Ен Хо назвал высказывания Д. Трампа «объявлением войны» и заявил, что КНДР оставляет за собой право на все варианты ответа.

Это важно

Специфика четвертой «ядерной тревоги» заключалась в ухудшении отношений между КНДР и КНР. Еще 3 мая 2017 г. руководство Северной Кореи заявило: «КНДР никогда не будет просить о поддержании дружбы с Китаем, рискуя своей ядерной программой, которая ей дорога, как и ее собственная жизнь». Тем не менее КНР ввела утвержденные Совбезом ООН санкции против Северной Кореи. Весной 2018 г. КНР ввела запрет на экспорт в КНДР материалов и технологий, которые можно использовать для создания ОМП. Эти события означали появление серьезных трений между Пекином и Пхеньяном. Возможной попыткой их преодоления стал официальный визит Ким Чен Ына в Пекин 28 марта 2018 г.

В таких условиях руководство Южной Кореи, по согласованию с США, пошло на переговоры с Пхеньяном, прежде всего, из опасения перед ядерным конфликтом на Корейском полуострове. 27 апреля 2018 г. президент Южной Кореи Мун Чжэ Ин и лидер КНДР Ким Чен Ын встретились в пограничном городе Пханмунчжоне (где КНДР и Республика Корея подписали в 1953 г. соглашение о прекращении огня). По итогам встречи стороны договорились улучшать отношения, стремясь к мирному воссоединению и добиваться полной денуклеаризации Корейского полуострова. «Юг и Север подтвердили общую цель — путем полной денуклеаризации добиваться избавления Корейского полуострова от ядерного оружия», — говорилось в декларации. В дополнение к декларации руководство КНДР заявило 2 мая 2018 г., что готово рассмотреть вопрос о закрытии ядерного полигона и ликвидации МБР. Фактически это стало возвращением к принципам межкорейского диалога 1990–1992 гг.

9.3. Дипломатический конфликт вокруг ядерной программы Ирана

Военная операция США и их союзников против Ирака 2003 г. создала в международных отношениях прецедент принудительного разоружения суверенного государства. Для его закрепления Вашингтон усилил давление на недружественные пороговые страны, которые развивали технологии ЗЯТЦ.

Наиболее подходящим претендентом на эту роль администрация Дж. Буша-мл. считала Иран. В 2002 г. инспектора МАГАТЭ обнару-

жили в этой стране следы незадекларированных экспериментов по обогащению урана. Одновременно американские спутники сфотографировали строящиеся ядерные объекты на иранской территории, прежде всего предприятие по обогащению тяжелой воды в городе Араке. Чиновники МАГАТЭ заговорили о том, что Тегеран нарушает условия соглашения о гарантиях с агентством 1974 г. Используя эти заявления, администрация Дж. Буша-мл. с августа 2003 г. стала заявлять о возможности нанесения военных ударов по иранским ядерным объектам.

Однако ведущие страны ЕС и Россия настороженно отнеслись к планам США. Речь шла не только о неприемлемости новой войны на Ближнем Востоке. Если бы Иран был лишен права на обогащение урана, возник прецедент пересмотра статьи IV ДВЗЯИ: разделение неядерных стран на «достойных» и «недостойных» иметь ЗЯТЦ. Поэтому Россия, Франция, Германия и КНР настаивали на применении к Ирану иного, переговорного, подхода.

Диалог между Ираном и ЕС по проблемам атомной энергетики начался осенью 2002 г. Для его ведения внутри Евросоюза была создана «евротройка» (Франция, Британия и Германия), которая от имени ЕС предложила идею «выкупа» у Ирана его ядерной программы. 30 августа 2003 г. ЕС обратился к Тегерану с призывом возобновить нормальное сотрудничество с МАГАТЭ и подписать Дополнительный протокол агентства 1997 г. После года переговоров 15 ноября 2004 г. «евротройка» и Иран заключили в Париже предварительное соглашение на уровне экспертов. Тегеран обязался приостановить работы по обогащению урана, а Европейский союз подтвердил готовность к техническому сотрудничеству, в том числе поставкам реактора на легкой воде. «Евротройка» пообещала в течение полугода представить детальный план урегулирования конфликта вокруг ядерной программы Ирана. 22 ноября 2004 г. Тегеран заявил о прекращении работ по обогащению урана.

По мере продвижения успехов европейской дипломатии (и одновременно растущих неудач Соединенных Штатов в Ираке) администрация Дж. Буша-мл. стала смягчать свою позицию. В ходе европейского турне 31 января 2005 г. госсекретарь США К. Райс указала, что Белый дом занят выработкой совместного с ЕС подхода к урегулированию кризиса вокруг иранской ядерной программы. С аналогичными заявлениями 22 февраля 2005 г. выступил и президент Дж. Буш-мл.

Поддержку позиции «евротройки» оказала и Россия. 27 февраля 2005 г. Москва подписала договор с Тегераном об обязательном возвращении в Россию отработанного ядерного топлива с будущей Бушерской АЭС. Такой шаг Москвы выглядел как стремление создать гарантии мирного характера иранской ядерной программы. Во время визита в Иерусалим 28 апреля 2005 г. В. Путин заявил, что Россия выступает за отказ иранской стороны от создания технологий ядерного

цикла и постановку под контроль МАГАТЭ атомных объектов Ирана. 3 ноября 2005 г. Россия предложила Ирану создать совместное предприятие по обогащению урана под контролем МАГАТЭ.

Однако найти компромисс по иранской ядерной программе в 2005 г. не удалось. На переговорах в Женеве 25 мая 2005 г. «евротройка» не представила план урегулирования иранской проблемы. Иранская сторона потребовала от США представить письменные гарантии безопасности Тегерану и получила отказ. 26 июня 2005 г. президентом Ирана был избран консервативный политик Махмуд Ахмадинежад, который отказался от рассмотрения инициатив «евротройки». 8 августа 2005 г. Тегеран возобновил обогащение урана и вышел из режима переговоров с «евротройкой». В ответ Совет управляющих МАГАТЭ передал «иранское досье» Совету Безопасности ООН, к работе которого присоединилась и Германия. Возникла угроза проведения военной операции США и/или Израиля против Ирана.

С середины 2006 г. в Совете Безопасности ООН сложились две позиции. США и Британия требовали введения против Ирана необратимых санкций по образцу санкций против Ирака. Россия, КНР и Франция настаивали на введении обратимых санкций, действующих только до приостановления Тегераном процесса обогащения урана. На основе их предложений Совет Безопасности ООН в 2006–2008 гг. ввел серию обратимых санкций против Ирана.

► Санкции, вводимые Советом Безопасности ООН, делятся на два типа. **Обратимые** санкции действуют до момента принятия противоположной стороной определенных решений, **необратимые** — до принятия специальной резолюции об их отмене.

Роль посредника на переговорах по ядерной программе Ирана попытала взять на себя Россия. 27 июня 2007 г. президент М. Ахмадинежад на встрече с министром иностранных дел С. В. Лавровым заявил о намерении искать компромисс с МАГАТЭ. В августе 2007 г. Иран дал разъяснения агентству относительно проведенных в прошлом экспериментов по выделению плутония из атомного топлива. 21 августа 2007 г. страны выработали план решения остающихся спорных вопросов относительно соблюдения Тегераном соглашения о гарантиях с МАГАТЭ.

Ободренная успехом переговоров по плутониевой проблеме, Россия попытала выступить посредником и по проблеме обогащения урана, 1 октября 2009 г. предложив Ирану создать совместное с Россией и Францией предприятие по обогащению урана. 21 октября 2009 г. МАГАТЭ представило схему реализации этого проекта. Из Ирана в Россию должно было быть вывезено 75% НОУ, наработанного на обогатительном предприятии в Натанзе. Далее планировались очист-

ка гексафторида урана от примесей и дообогащение на одном из российских предприятий, а затем поставка во Францию для производства ядерного топлива. После этого готовое ядерное топливо должно было возвращаться на иранскую территорию.

Первоначально Женевским переговорам сопутствовал успех. 23 октября 2009 г. Россия, США и Франция согласились с предложением МАГАТЭ. 29 октября 2009 г. Иран заявил, что заинтересован в предложении агентства, хотя и с некоторыми оговорками. Однако «шестерка» требовала от Тегерана представить ответ до 2 января 2010 г., угрожая в противном случае ужесточением санкций. Такая позиция вызвала недовольство Ирана. 20 января 2010 г. он отказался передавать процесс обогащения урана другим странам, а затем обратился к Бразилии и Турции с предложением о сотрудничестве в области обогащения урана. 17 мая 2010 г. главы МИД этих стран подписали соглашение об обмене 1200 кг низкообогащенного урана на ядерное топливо для тегеранского экспериментального реактора. Это предложение, однако, не было реализовано.

Неудача Женевских переговоров побудила Россию ужесточить позицию. Москва разорвала подписанный в 2007 г. контракт с Тегераном на поставку зенитно-ракетных комплексов С-300. 9 июня 2010 г. Россия и КНР вместе с другими постоянными членами проголосовали за резолюцию Совета Безопасности ООН № 1929, которая ввела первые необратимые санкции против Ирана. Документ запрещал поставлять иранской стороне следующие категории вооружений: бронетранспортеры, танки, артиллерийские системы, вертолеты, боевые и транспортные самолеты, корабли, ракетные системы. 12 июля 2010 г. президент Д. А. Медведев заявил, что «Иран приближается к обладанию потенциалом, который в принципе может быть использован для создания ядерного оружия». 24 июля 2010 г. президент Ирана М. Ахмадинежад выразил сожаление, что «президент Медведев стал рупором планов врагов Ирана».

Наиболее опасной ситуация стала осенью 2011 г. К этому времени Тегеран добился успехов в реализации ядерной программы. 12 сентября 2011 г. в Бушере состоялась церемония пуска первого энергоблока АЭС. В ноябре 2011 г. МАГАТЭ опубликовало отчет по поводу ядерной программы Ирана, в котором указывалось на то, что он осуществлял шаги, «имеющие отношение к разработке ядерного взрывного устройства». Доклад МАГАТЭ вызвал жесткую реакцию Израиля: 4 ноября 2011 г. президент Ш. Перес заявил, что Тель-Авив оставляет за собой право на любые шаги (включая силовые) для недопущения получения Тегераном ЯО. Эти заявления были интерпретированы СМИ как готовность Израиля провести (совместно с США или самостоятельно) военную операцию по уничтожению иранских ядерных объектов.

Достижению прогресса на переговорах способствовала смена иранского руководства: 14 июня 2013 г. на президентских выборах победил более умеренный политик Хасан Рухани. В ноябре 2013 г. в Женеве состоялся очередной раунд переговоров Ирана с «евротройкой». По его итогам 24 ноября 2013 г. стороны достигли соглашения о частичном снятии санкций против Ирана странами ЕС, США, Канадой, Японией и Австралией. Повесткой переговоров стал вопрос о том, до какого уровня Иран имеет право обогащать уран. 2 апреля 2015 г. на переговорах в Лозанне (Швейцария) представители Ирана и «шестерки» достигли предварительного соглашения. Тегеран пообещал ограничить мощности обогащения урана в обмен на снятие санкций. Соответствующее соглашение было оформлено на переговорах в Женеве 14 июля 2015 г. Однако 8 мая 2018 г. администрация Д. Трампа вышла из Женевских соглашений.

9.4. Формирование американо-индийского партнерства

Более успешной оказалась политика Соединенных Штатов в отношении Индии. Отказ Дели присоединиться к ДНЯО и его первое ядерное испытание (1974) привели к тому, что Вашингтон свернул с ним сотрудничество. В 1968–1970 гг. Конгресс США установил ограничения на поставки в Индию атомных технологий и инвестиции в ядерный сектор этой страны. В 1994 г. Конгресс принял Закон о предотвращении распространения ядерного оружия (*Nuclear Proliferation Prevention Act*), согласно которому США прекращают экономическую и военную помощь любому «пороговому» государству, произведшему взрыв ядерного устройства или получившему информацию о его конструкции. После индийских ядерных испытаний в мае 1998 г. администрация У. Клинтона распространила положения этого документа на Индию и Пакистан.

Дели сделал ставку на сотрудничество с Россией. Еще в 1988 г. страны договорились о совместном строительстве двух энергоблоков для индийской АЭС в Куданкуламе (юг полуострова Индостан). Несмотря на противодействие США, 21 июня 1998 г. руководитель индийской атомной энергетики Р. Чидамбаран и глава Росатома Е. Адамов подписали протокол о реализации советско-индийского соглашения 1988 г. 2–5 октября 2000 г. президент В. В. Путин посетил Дели. Стороны подписали Меморандум о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии.

16 августа 2000 г. Россия и Индия заключили соглашение о поставках для АЭС в Тарапуре (побережье Аравийского моря) около 58 т российского диоксида урана. Это вызвало недовольство многих членов Группы

ядерных поставщиков. На саммите ГЯП в декабре 2000 г. ее участники (исключая Белоруссию) сочли, что российские поставки для АЭС в Тарапуре «не соответствуют международным российским обязательствам в сфере нераспространения». Несмотря на это, в феврале 2001 г. российское атомное топливо для Тарапура было доставлено индийской стороне.

Позиция Группы ядерных поставщиков усилила трения между Россией и Индией. 4 декабря 2004 г. президент В. В. Путин обсудил в Дели планы развития отношений в сфере атомной энергетики. Но 6 декабря 2004 г. глава Росатома А. Румянцев заявил об отказе поставлять низкообогащенный уран для АЭС в Тарапуре и строить новые энергоблоки в Куданкуламе до тех пор, пока с Индии не будут сняты санкции ГЯП. Это вызвало негативную реакцию в Дели.



Не получив признания ядерного статуса со стороны России, индийская сторона стала переориентироваться на достижение компромисса с США.

После серии консультаций 29 июня 2005 г. состоялось подписание американо-индийского рамочного соглашения о военно-техническом сотрудничестве сроком на 10 лет. 18–20 июля 2005 г. официальный визит в Соединенные Штаты нанес премьер-министр Индии М. Сингх. В центре его переговоров с президентом Дж. Бушем-мл. было обсуждение нового формата отношений между двумя государствами, включая взаимодействие в атомной энергетике.

2 марта 2006 г. во время визита президента Дж. Буша в Дели стороны подписали Соглашение о сотрудничестве в области мирного использования ядерной энергии (*U.S. – India Civil Nuclear Agreement*). Полный текст документа остается закрытым. Однако его условия были изложены в выступлениях высших государственных лиц и официальных отчетах правительственные учреждений обеих стран. Соединенные Штаты обязались:

- снять санкции с Индии;
- поставлять ядерное топливо для индийских реакторов, находящихся под гарантиями МАГАТЭ;
- содействовать в установлении контактов в сфере атомной энергетики с партнерами и союзниками США;
- помогать Индии заключить договор с МАГАТЭ, разрешающий поставки ядерного топлива в страну;
- поддержать усилия Дели по созданию стратегического запаса ядерного топлива.

Индия обязалась разделить свои ядерные объекты на военную и гражданскую составляющие (*Separation Plan*). Гражданские объекты

должны были быть переданы под гарантii МАГАТЭ. Военные объекты оставались под исключительным суверенитетом Индии.



Между тем по условиям ДНЯО только ядерные державы имеют право не ставить свои ядерные объекты под гарантii МАГАТЭ. Соглашение означало, таким образом, косвенное признание ядерного статуса Индии со стороны США.

26 июля 2006 г. палата представителей поддержала соглашение с Индией. Сенат приостановил рассмотрение этого законопроекта из-за необходимости внесения поправок в законодательство. В декабре 2006 г. Конгресс принял Закон Генри Дж. Хайда о сотрудничестве между Индией и Соединенными Штатами в области мирного использования атомной энергии. (Сенатор Г. Хайд был основным спонсором законопроекта в палате представителей.) Документ внес дополнения в Закон об атомной энергии 1954 г.

Это интересно

Закон Г. Хайда содержал ряд опасных моментов для Индии. Закон об атомной энергии 1954 г. предусматривал, что соглашение США с другим государством о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии должно содержать право на возврат технологий ЗЯТЦ и расщепляющихся материалов, если государство-получатель произвело ядерное испытание. Это означает, что в случае проведения Индией ядерного испытания сотрудничество с Соединенными Штатами прекращается. Индия должна будет вернуть оборудование и материалы американского происхождения.

1 августа 2007 г. США и Индия парафировали Соглашение о партнерстве в сфере мирного использования атомной энергии («Соглашения 1, 2, 3»). Его условия повторяли соглашение о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии от 2 марта 2006 г. 10 октября 2008 г. госсекретарь США К. Райс и министр иностранных дел Индии П. Мукхерджи утвердили окончательный вариант «Соглашения 1, 2, 3».

30 июля 2010 г. заместитель госсекретаря США Билл Бернс и посол Индии в США Мира Шанкар подписали соглашение, предусматривавшее создание на индийской территории центров переработки ядерного топлива под гарантiiами МАГАТЭ. Но 25 августа 2010 г. нижняя палата парламента Индии приняла законопроект об ограничении ответственности за ядерный ущерб. Противоречия вокруг этого документа не позволяют Индии в полном объеме ратифицировать «Соглашение 1, 2, 3».

Однако достижение компромисса с Соединенными Штатами дало возможность Индии частично легализовать свой ядерный статус. 9 июля 2008 г. правительство М. Сингха подписало соглашение о гарантiiах с МАГАТЭ. 6 сентября 2008 г. ГЯП сняла санкции на ограни-

чения в торговле с Индией расщепляющимися материалами и технологиями ЗЯТЦ.

Расширением американо-индийского партнерства стал состоявшийся 19–21 июля 2009 г. визит госсекретаря США в Дели. В его ходе Х. Клинтон и ее индийскийvizави Соманахалли Кришна подписали комплекс соглашений: документы о сотрудничестве в области обороны, науки и освоения космического пространства. Стороны ввели в действие соглашение о военно-техническом сотрудничестве 2005 г. Отдельно было подписано Соглашение о мониторинге конечного пользователя, запрещающее Индии передавать американскую технику третьим странам. Х. Клинтон и С. Кришна договорились проводить ежегодные «сессии стратегического партнерства» на уровне глав внешнеполитических ведомств.

Соединенные Штаты пошли на неполное признание ядерного статуса Индии. В долгосрочной перспективе такое решение может существенно трансформировать режим нераспространения ядерного оружия, создав прецедент частичного признания ядерного статуса нарушителя ДНЯО. Однако Соединенные Штаты считают такую плату приемлемой за приобретение важного стратегического союзника в Азии. Союз с Индией рассматривается в США как противовес КНР.

* * *

В середине 2000-х годов на смену политике нераспространения пришла стратегия контрраспространения, наступательная и ориентирующаяся на активное противодействие распространению расщепляющихся материалов — «агрессивную профилактику» этого процесса при помощи превентивных действий, среди которых применение силы — не «последнее резервное средство», а по сути — рядовой инструмент воздействия на потенциальных нарушителей. Международные отношения в ядерной сфере стали сферой взаимодействия, в которой размывается грань между политическими резолюциями и применением силы.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «замкнутый ядерный топливный цикл». Определите международно-правовые аспекты его использования.
2. Какие меры были приняты в 1990-е годы для усиления режима нераспространения?
3. В чем заключаются условия и противоречия ДВЗЯИ?
4. Охарактеризуйте основные этапы переговоров по ядерной программе Ирана.
5. В чем специфика трех ядерных тревог на Корейском полуострове?
6. На базе каких механизмов США пошли на частичное признание ядерного статуса Индии?

Рекомендуемая литература

Кокошин А. А. Ядерные конфликты в XXI веке (типы, формы, возможные участники). М.: Медиа-Пресс, 2003.

Фененко А. В. Теория и практика контрраспространения во внешнеполитической стратегии США. М.: Издательство ЛКИ, 2007.

Ядерное сдерживание и нераспространение / Под ред. А. Г. Арбатова, В. З. Дворкина. М.: Московский центр Карнеги, 2005.

Dahlman O., Mykkeltveit S, Haak H. Nuclear Test Ban. Converting Political Vision to Reality. Springer Science + Business Media, 2009.

Levi M A., O'Hanlon M. E. The Future of Arms Control. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005.

Pritchard Ch. L. Failed Diplomacy. The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

Глава (10)

ОБОСТРЕНИЕ ПРОБЛЕМ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Середина 2000-х годов стала периодом обострения проблем энергетической безопасности. Первостепенное значение, как и во время «нефтяных шоков» 1970-х годов, приобрели вопросы ценообразования и стабильности поставок энергоносителей, что усилило конфликтность в межгосударственных взаимодействиях, породив череду энергетических кризисов. Россия благодаря ее энергетическому потенциалу оказалась в центре международных противоречий.

10.1. Попытки реформы понятия «энергетическая безопасность»

Разработка концепции энергетической безопасности (*energy security*) стала ответом стран Запада на первый нефтяной шок 1973–1974 гг. В 1974 г. было создано Международное энергетическое агентство (МЭА). Оно отстаивало интересы стран—импортеров углеводородного сырья в процессе взаимодействия с ОПЕК, организацией стран-импортеров. В рамках МЭА был принята концепция *нефтяного пула* (*oil pool*): запасы нефти стран—участниц агентства объявлялись общими стратегическими резервами на случай возникновения перебоев с поставками нефти.

Это важно

Организация стран—экспортеров нефти (ОПЕК) была создана на Багдадской конференции 1960 г. В настоящее время в ОПЕК на правах полноправных членов входят 12 государств: Алжир, Венесуэла, Иран, Ирак, Катар, Кувейт, Ливия, Нигерия, ОАЭ, Саудовская Аравия, Эквадор, Ангола. Россия обладает статусом наблюдателя. По сути, ОПЕК является международным нефтяным картелем, обеспечивающим защиту экономических интересов стран—экспортеров нефти в энергетической сфере.

Понятие «энергетическая безопасность» было разработано на саммите стран «Группы шести» во французском городе Рамбуйе 15–17 ноября 1975 г. (шесть стран, ведущих импортеров энергоносителей): США,

Франции, Великобритании, Италии, ФРГ и Японии. Основами политики энергетической безопасности были признаны три направления.

1. Поиск альтернативы углеводородным ресурсам Ближнего Востока.

Канада начала освоение газовых месторождений, став ведущим поставщиком газа в Соединенные Штаты. Страны ЕЭС сосредоточились на освоении нефтегазовых ресурсов Северного моря. Одновременно государства ЕЭС начали развитие энергетического партнерства с Советским Союзом. Результатом стало строительство серии нефте- и газопроводов из СССР в страны Центральной Европы.

2. Развитие альтернативных источников энергии. На Лондонском саммите 7–8 мая 1977 г. страны «Группы семи» зафиксировали два направления сотрудничества:

- 1) развитие энергосберегающих технологий и проведение с этой целью совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР);
- 2) приоритетное внимание развитию атомной энергетики, включая усиление стандартов в сфере нераспространения ядерного оружия.

На саммите «семерки» в Венеции 22–23 июня 1980 г. страны ЕЭС выступили с инициативой отказаться от использования теплоэлектростанций (ТЭЦ) и снизить роль угольной промышленности. Администрация Дж. Картера, напротив, настаивала на важности увеличения доли угля в энергобалансе как альтернативы углеводородному сырью.

► **«Венецианская инициатива»** — предложения стран ЕЭС на саммите «Группы семи» в Венеции 1980 г. отказаться от ТЭЦ и сократить долю угольной промышленности.

После Венецианского саммита энергетическая политика стран ЕЭС и США развивалась в разных направлениях. Страны Западной Европы сделали упор на развитие атомной энергетики и возобновляемых источников энергии, прежде всего солнечной и ветровой, Соединенные Штаты — на сохранение угольной и коксовой промышленности. США и Япония оставались также лидерами в области каталитического крекинга — производства из нефти легких дистиллятов (бензин, керосин, мазут, газойл и т.д.).

3. Обеспечение свободного доступа стран-импортеров к углеводородному сырью. Эта проблема стала актуальной после Исламской революции в Иране 1979 г., вызвавшей новый рост цен на нефть — «второй нефтяной шок». Тревоги укрепились в ходе Ирано-иракской войны (1980–1988). С 1984 г. обе страны начали нападать на нефтеналивные танкеры третьих стран в Ормузском проливе, соединяющем Персидский залив с Индийским океаном. Поэтому на Лондонском саммите

7–9 июня 1984 г. «Группа семи» выступила с инициативой по разблокировке Ормузского пролива, предполагавшей возможность использования силы для обеспечения свободной навигации.

- **«Разблокировка проливов»** — доктрина стран «Группы семи», допускающая использование силы для обеспечения безопасности поставок углеводородного сырья.

2 декабря 1986 г. Кувейт, опасавшийся шиитского Ирана, обратился к США и СССР с просьбой защитить его танкеры при транспортировке через Ормузский пролив. 24 декабря 1986 г. администрация Р. Рейгана заявила о готовности ввести военный флот в Персидский залив. 24 июля 1987 г. Соединенные Штаты начали операцию «Твердые намерения» (*Earnest Will*), сопровождая танкеры через Ормузский пролив. Это привело к серии локальных столкновений американской авиации с кораблями и авиацией Ирана.

После окончания Ирано-иракской войны проблема энергетической безопасности на время ушла с приоритетных позиций в международных отношениях. Причиной этого, возможно, стали устойчиво низкие цены на углеводороды на протяжении 1990-х годов. Ситуация изменилась в середине 2000-х годов. Под воздействием трех причин возник возвратный интерес к проблемам энергетической безопасности.

Прежде всего, произошло быстрое повышение цен на углеводородное сырье. В 2004 г. цена на нефть марки *Brent* впервые в истории достигла 50 долл. за баррель; в 2008-м — 100 долл. Это усилило нагрузку на бюджеты стран — импортеров энергоносителей, им приходилось или усиливать инфляцию (США), или частично сокращать социальные программы (страны ЕС).

Это интересно

В сложной ситуации оказались страны-экспортёры. Увеличение финансовых поступлений позволяло им реализовывать крупные государственные программы. Но поток «неусваиваемых» нефтедолларов создал условия для формирования рынка спекулятивного капитала и сомнительных инвестиционных проектов. Это блокировало приток инвестиций в реальный сектор экономики, приводя к хроническому дефициту оборотного капитала, невозможности обновить производственные фонды в наукоемких и высокотехнологичных отраслях. Издержки на социальную инфраструктуру (например, приобретение недвижимости, получение качественного образования) стали барьером для роста благосостояния граждан со средними и невысокими доходами. Американский политолог Фарид Закария назвал такой вариант экономикой *закрытых возможностей*.

В 1970-х годах на энергетическом рынке преобладали американо-британские ТНК — «семь сестер»: *British Petroleum, Exxon, Gulf Oil,*

Mobil, *Royal Dutch Shell*, *Chevron* и *Texaco*. В начале 2000-х годов ситуация изменилась. Ведущими игроками стали компании незападных стран. 11 марта 2007 г. британская газета *Financial Times* опубликовала список новых «семи сестер»: «Китайская национальная нефтегазовая корпорация» (КНР), «Газпром» (Россия), «Национальная иранская нефтяная компания» (Иран), *Petrobras* (Бразилия), *PDVSA* (Венесуэла), *Petronas* (Малайзия) и *Saudi Aramco* (Саудовская Аравия).

Старая «Группа семи» была организацией ведущих импортеров углеводородов. В состав «восьмерки» вошла Россия, один из ведущих экспортёров углеводородного сырья. Российское правительство инициировало дискуссии о пересмотре концепции энергетической безопасности. Впервые данный вопрос был поставлен российской стороной на Лондонской встрече министров финансов стран «Группы восьми» 9–10 февраля 2005 г. На саммите «Группы восьми» в Глениглсе (Британия) 7–9 июля 2005 г. президент В. В. Путин предложил сделать повесткой предстоящего саммита «восьмерки» в Санкт-Петербурге проблематику энергетической безопасности.

Администрация Дж. Буша-мл. увидела в российских инициативах попытку подорвать общую «энергетическую безопасность». 17 февраля 2005 г. Сенат США принял резолюцию, рекомендующую приостановить членство России в «Группе восьми», если она не будет придерживаться норм свободного, демократического общества. 14 мая 2005 г. аналогичную резолюцию приняла палата представителей. Российско-украинский газовый конфликт в январе 2006 г. (см. далее) усилил подобные настроения. 4 января 2006 г. госсекретарь США К. Райс усомнилась в праве России председательствовать в «восьмерке».

Это важно

4 мая 2006 г. вице-президент США Р. Чейни выступил в столице Литвы Вильнюсе с программной речью об итогах российско-украинского газового конфликта. Р. Чейни заявил, что энергетика стала новым оружием России. Задача стран-импортеров (прежде всего Соединенных Штатов) заключается, таким образом, в поддержке друг друга и транзитных стран. В американских СМИ высказывалась точка зрения, что одной из причин выступления Р. Чейни было стремление спровоцировать Кремль на жесткий ответ, что привело бы к срыву саммита «Группы восьми» в Санкт-Петербурге.

Россия заняла компромиссную позицию. В марте и июле 2006 г. в Москве прошли заседания Международного форума неправительственных организаций «Гражданская восьмерка-2006», в работе которого принял участие российский президент. 15–17 июля 2006 г. в Константиновском дворце близ Санкт-Петербурга состоялся саммит «Группы восьми». В итоговых документах были сформулированы основные принципы энергобезопасности:

-
- 1) взаимная ответственность производителей и потребителей за развитие мировой энергетики;
 - 2) обмен активами во всех звеньях энергетической цепочки;
 - 3) переход к более справедливому распределению рисков между всеми заинтересованными сторонами в цепочке поставок энергоресурсов.



Страны «Группы восьми» признавали, что понятием «энергетическая безопасность» обозначаются интересы как импортеров, так и экспортеров энергоносителей и что обеспечение безопасности должно распространяться на весь цикл добычи, переработки и транспортировки энергоносителей.

Такой подход вызвал серьезное сопротивление США и от части стран Евросоюза. В документах Рижского саммита НАТО (20–21 ноября 2006 г.) было зафиксировано, что проблемы энергетической безопасности являются критически важными для членов альянса.

10.2. Развитие энергетического диалога России и стран ЕС

Реформа понятия «энергетическая безопасность» изменила характер диалога Москвы с Европейским союзом. В июне 1990 г. на заседании Европейского совета в Дублине премьер-министр Нидерландов Рюд Любберс предложил создать Европейское энергетическое сообщество. 17 декабря 1991 г. в Гааге (Нидерланды) была подписана Европейская энергетическая хартия. Ее участниками стали Европейское сообщество как отдельный субъект, США, Австралия, Япония и Турция. Документ представлял собой декларацию о намерениях поощрять энергетическое сотрудничество между Востоком и Западом. Стороны обязались стремиться на приемлемой с экономической точки зрения основе к повышению надежности энергоснабжения.

Россия не подписала «Энергетическую хартию», хотя заявила о солидарности с ее положениями. 17 февраля 1993 г. Правительство РФ учредило РАО «Газпром», которое получило статус государственного резидента для ведения переговоров с иностранными субъектами. 9 декабря 1993 г. между Россией и Евросоюзом была подписана декларация об упрочении отношений. 24 июня 1994 г. на острове Корфу Россия и Европейский союз заключили соглашение о партнерстве и сотрудничестве сроком на 10 лет (вступило в силу в декабре 1997 г.). Документ регулировал торгово-экономические отношения РФ со всеми странами ЕС, заменив собой, в пределах полномочий последнего, двусторонние торгово-экономические договоры и соглашения, имевшиеся у России с вошедшими в Евросоюз государствами. Возник

вопрос о распространении принципов «Договора Корфу» на энергетическую сферу.

Это важно

«Договор Корфу» был дипломатическим успехом Европейского союза. В 1994 г. Евросоюз не имел института правосубъектности — формально соглашения с иностранными государствами заключало Европейское сообщество (см. гл. 13). Россия предоставила тем самым политический аванс Евросоюзу. Ее руководство полагало, что партнерство с Евросоюзом (включая энергетику) позволит России усилить взаимодействие со странами зарубежной Европы, в том числе в противовес США.

17 декабря 1994 г. в столице Португалии Лиссабоне состоялась конференция по энергетическим проблемам, где был выработан новый документ — Договор энергетической хартии (ДЭХ). Он означал приданье положениям хартии юридически обязывающего характера. Статья 18 постулировала принцип национального суверенитета над природными ресурсами. Вместе с тем положения ДЭХ вводили правила:

- защиты и поощрения иностранных инвестиций в энергетику;
- свободной торговли энергетическими материалами;
- энергетического транзита по трубопроводам и сетям;
- сокращения неблагоприятного воздействия энергетического цикла на окружающую среду;
- разрешения споров между государствами или между инвестором и государством.

В дополнение к ДЭХ в Лиссабоне был подписан Протокол по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам. ДЭХ учреждал Конференцию по Энергетической хартии (КЭХ). Государства, подписавшие ДЭХ или присоединившиеся к нему, стали членами КЭХ, которая на регулярной основе проводила сессии (обычно два раза в год). КЭХ стал обслуживать постоянно действующий секретариат со штаб-квартирой в Брюсселе.

Россия наряду с Австралией, Белоруссией, Исландией и Норвегией подписала ДЭХ, но не ратифицировала его. Дважды — в 1997 и 2001 гг. — Государственная дума РФ рекомендовала отложить вопрос о ратификации ДЭХ. В качестве причин назывались потери доходов от транзита газа, исключение России из процесса принятия решений по транзиту газа через третьи страны и введение единой системы энерготарифов (в то время как страны ЕС и Россия находятся в разных климатических поясах). В январе 2001 г. Государственная дума приняла решение, что озабоченности России в отношении транзитных положений ДЭХ должны быть разрешены в юридически обязательном протоколе по транзиту к Энергетической хартии. До снятия озабоченностей

Россия и Белоруссия заявили о применении ДЭХ на временной основе. Это означало согласие применять положения ДЭХ в той степени, в которой они не противоречат национальному законодательству.

Из-за блокировки ДЭХ Россия и Евросоюз попытались выстроить энергетический диалог без официальных соглашений. На Парижском саммите 30 октября 2000 г. председатель Европейской комиссии Романо Проди предложил увеличить поставки российских энергоносителей в Европейский союз в обмен на инвестиции и технологии. Стороны определили повестку энергетического диалога как: 1) обеспечение прозрачности энергетического рынка; 2) формирование устойчивых и взаимоприемлемых цен и 3) определение сфер, где энергетические рынки обеих сторон будут взаимодополняемыми. Для реализации «инициативы Проди» в 2001 г. была создана Специальная комиссия России и ЕС по согласованию приоритетных проектов.

С 2000 г. стороны вели переговоры о подписании Протокола по транзиту энергоносителей (Транзитному протоколу). 10 декабря 2003 г. текст Транзитного протокола был подготовлен для одобрения КЭХ. Но на заседании КЭХ в июне 2004 г. стороны не достигли прогресса. На Лондонском саммите Россия—ЕС 4 октября 2005 г. премьер-министр Британии Э. Блэр и председатель Еврокомиссии Ж. Баррозу призвали Москву ускорить ратификацию ДЭХ.

Жесткая позиция ЕС вызвала негативную реакцию России. На саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге 17 июля 2006 г. против ратификации ДЭХ выступил президент В. В. Путин. Для согласования позиций сторон он был приглашен на неформальный саммит Европейского совета в финском городе Лахти 20 октября 2006 г. Однако встреча завершилась неудачно. Президент России заявил, что Москва будет готова ратифицировать ДЭХ только при условии предоставления Газпрому аналогичных прав на территории стран ЕС. Лидеры Евросоюза отказались от российского предложения, сославшись на государственный характер Газпрома.

24 ноября 2006 г. состоялся очередной саммит Россия—ЕС в Хельсинки. В ходе мероприятия Польша наложила вето на начало переговоров по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве с Россией, потребовав от Москвы снять ограничения на экспорт польского мяса и ратифицировать ДЭХ. Другие члены Евросоюза не выступили против польской позиции. Более того, лидеры стран ЕС анонсировали проект «Набукко» по экспорту газа из Центральной Азии в обход России (см. далее). Россия, однако, не приняла повестку Хельсинкского саммита. На саммите Россия—ЕС в Самаре 18 мая 2007 г. Москва подтвердила отказ от ратификации ДЭХ. 30 июля 2009 г. вышло постановление Правительства России № 1055-р о прекращении Российской Федерации временного применения Договора к Энергетической хартии.

24 августа 2009 г. Россия письменно уведомила страну—депозитарий хартии (правительство Португалии) о своем намерении не становиться участницей ДЭХ.

В ответ Комиссия по энергетике ЕС подготовила осенью 2007 г. «Третий энергетический пакет». В октябре 2008 г. его одобрили с некоторыми поправками министры энергетики всех стран Евросоюза. Энергетическая комиссия поставила своей задачей формирование «единой энергетической политики», а также предотвращение установления монополий на поставку и распределение газа. Это положение было направлено против Газпрома.

10.3. Конфликт вокруг Североевропейского газопровода

Распад энергодиалога России и ЕС произошел в связи с конфликтом вокруг Североевропейского газопровода. Данный проект был внесен в число приоритетных на Римском саммите Россия—ЕС 6 ноября 2003 г. Но 1 мая 2004 г. членами ЕС стали страны Прибалтики, Чехия, Венгрия, Словакия, Словения (см. гл. 13), негативно настроенные (кроме Венгрии) к энергодиалогу Москвы и Брюсселя. В этом их поддерживала Британия, опасавшаяся превращения Германии в ведущую энергетическую державу ЕС.

8 сентября 2005 г. канцлер Германии Г. Шредер и Президент России В. В. Путин подписали в Москве соглашение о реализации проекта. Речь шла о строительстве прямого газопровода из России в Германию по дну Балтийского моря. Соглашение вызвало волну недовольства в странах Прибалтики и Польше, которые официально сравнивали его с пактом Молотова—Риббентропа 1939 г. Эстония запретила ведение геологоразведки в своих территориальных водах. Правительство Литвы обращало внимание на то, что на дне Балтийского моря захоронен немецкий арсенал химического оружия. 26 ноября 2005 г. президент Балтийской ассамблеи принял резолюцию, требующую от России и Германии учесть их экологические и экономические интересы.

Это интересно

Неоднозначным было отношение к проекту «Северный поток» Британии. Официально правительство Э. Блэра поддерживало страны Восточной Европы. Но 1–2 ноября 2005 г. президент В. В. Путин посетил Нидерланды и договорился об участии государственной компании *Nederlandse Gasunie* в строительстве газопровода. Стороны вели консультации (правда, неудачные) о возможности присоединения к проекту британских компаний и строительстве ответвления на Нидерланды и Британию. Это событие продемонстрировало стремление Британии расколоть российско-германское энергетическое партнерство.

Проект Североевропейского газопровода поддержали Дания и Финляндия, согласившиеся на ведение геологоразведки и прокладку труб в своих территориальных водах. Ограниченнную поддержку проекту оказала Швеция. В ноябре 2011 г. начались прямые поставки природного газа из России в Германию. Однако конфликт вокруг Североевропейского газопровода вызвал в Москве настороженное отношение к энергетической политике ЕС.

10.4. Проблема экспорта каспийских энергоресурсов

Неудача энергодиалога России и стран ЕС усилила интерес стран Европейского сообщества к Каспийскому морю, поскольку для них вновь стал актуальным поиск альтернативных источников углеводородов: с 1987 г. начала падать добыча углеводородов на шельфе Северного моря из-за истощения его пластов. Соединенные Штаты, сохраняя контроль над нефтегазовыми ресурсами Ближнего Востока и Западного полушария, меньше нуждались в поиске альтернативы источников углеводородного сырья. Однако проблема экспорта каспийской нефти позволяла Белому дому предотвратить чрезмерное (с его точки зрения) сближение СССР и стран Европейского сообщества в энергетической сфере.

Это важно

Добыча нефти в Каспийском море началась в 1820-х годах. Объемы и динамика освоения каспийской нефти достоверно неизвестны из-за отсутствия надежной статистики по XIX в. В СМИ встречаются сообщения, что И. В. Сталин на заседании Ставки Верховного главнокомандования в августе 1942 г. заявил об истощении нефтегазовых ресурсов Каспия. Возможно, это было справедливо относительно добычи на поверхностных шельфовых пластах. Но в 1949 г. началась разработка глубоководных пластов Каспия. В 1977 г. Министерство природы СССР организовало экспедицию по изучению дна Каспийского моря. Ее материалы до настоящего времени не опубликованы в полном объеме. Это породило инсинуации на тему наличия на Каспии залежей углеводородов, сопоставимых с ближневосточными.

Распад СССР поставил вопрос о правовом статусе Каспийского моря. Его основу до 1991 г. составляли Договор между РСФСР и Ираном от 26 февраля 1921 г. и Договор о торговле и мореплавании между СССР и иранской от 25 марта 1940 г. На их основе Каспий объявлялся собственностью обеих стран и делился на два сектора: советский ($\frac{3}{4}$) и иранский ($\frac{1}{4}$). Документы также устанавливали статус Каспийского моря как внутреннего (внутриконтинентального) водоема. В водах Каспийского моря запрещалось плавание судов под флагами некаспийских государств.

После распада СССР появились новые прикаспийские государства: Российская Федерация, Азербайджан, Казахстан и Туркмения, что потребовало пересмотра правового статуса Каспия. В 1996 г. министры иностранных дел прикаспийских государств создали специальную рабочую группу на уровне заместителей министров иностранных дел для выработки Конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Но между прикаспийскими странами возникли разногласия относительно его статуса. Постепенно сформировалось две точки зрения.

1. Определение Каспия как моря (Россия и Иран). В этом случае для регулирования его правового статуса должна использоваться Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Прикаспийские государства получали бы в свою собственность 12 миль водных ресурсов и морского дна, а также 200 миль особой экономической зоны. Остальная часть Каспия должна была находиться в общем пользовании всех прикаспийских государств. Тегеран даже настаивал, что водные ресурсы Каспийского моря должны быть эксклюзивной собственностью Ирана и России как правопреемницы СССР по договорам 1921 и 1940 гг.

2. Определение Каспия как озера (Азербайджан, Казахстан и Туркмения) и соответственно разделение по секторальному принципу: каждое прикаспийское государство получало бы в свою собственность соответствующую часть водных ресурсов и дна. Наиболее перспективные месторождения Каспия перешли бы под контроль новых прикаспийских стран.

Достичь соглашения о статусе Каспия до настоящего времени не удалось. Вместо него были заключены четыре комплекса частных соглашений:

- соглашение между Россией и Казахстаном от 6 июля 1998 г. о разграничении дна северной части Каспийского моря (дополнено протоколом от 13 мая 2002 г.);
- соглашение между Казахстаном и Азербайджаном от 29 ноября 2001 г. о разграничении дна Каспийского моря (дополнено протоколом от 27 февраля 2003 г.);
- соглашение между Россией, Казахстаном и Азербайджаном от 14 мая 2003 г. о точке стыка линий, где проходит разграничение сопредельных участков дна Каспийского моря;
- Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г.

Прочность российских позиций во многом обусловливалась особенностями нефте- и газотранспортной системы Казахстана. Последняя, в свою очередь, разделялась на три самостоятельных анклава (северный, западный и восточный), связанные с российской экспортной системой, но не имевшие связи друг с другом. В 1992 г. была создана международная акционерная компания «Каспийский трубопровод-

ный консорциум» (КТК). Российскому капиталу принадлежал в ней 31% акций. Задачей КТК стало строительство нефтепровода, соединившего месторождения Западного Казахстана (Тенгиз) с российским портом Новороссийск.

Такая ситуация не устраивала Соединенные Штаты. В 1993 г. администрация У. Клинтона разработала проект ТРАСЕКА — транспортный коридор Европа—Кавказ—Азия. Речь шла о развитии альтернативных России маршрутов поставок каспийских углеводородов. 12 августа 1997 г. Белый дом объявил Каспийское море сферой жизненных интересов Соединенных Штатов. В 1999 г. Конгресс принял Акт о возрождении Шелкового пути, предусматривавший возрождение древних торговых путей между Китаем и Европой через Центральную Азию и Прикаспийский регион.

Содействие американским проектам оказала Турция. Весной 1992 г. премьер-министр Сулайман Демирель предложил проект строительства нефте- и газопровода из стран Центральной Азии через Азербайджан в Турцию. 9 марта 1993 г. президенты Азербайджана и Турции подписали в Анкаре меморандум о возможности строительства нефтепровода из столицы Азербайджана Баку через территорию Грузии в турецкий порт Джейхан на Средиземном море (Баку—Тбилиси—Джейхан — БТД). 1 июля 1994 г. турецкое правительство ввело новый регламент прохода нефтеналивных судов через Босфор и Дарданеллы, который ограничивал тоннаж нефтеналивных танкеров. Это решение снижало рентабельность поставок каспийской нефти через российский порт Новороссийск.



Одновременно такой шаг правительства Турции означал частичный пересмотр экономических статей Конвенции Монре 1936 г., которая предусматривала свободу коммерческого судоходства через черноморские проливы.

20 сентября 1994 г. правительство Г. Алиева подписало с западными и российскими компаниями контракт «Проект века» на разработку ряда каспийских месторождений. Осенью 1994 г. американский консорциум *Unocal* (*Union Oil Corporation of California*) начал переговоры с правительством Азербайджана о строительстве БТД. 23 октября 1998 г. на встрече в Анкаре президенты Турции, Азербайджана, Грузии, Казахстана и Узбекистана подписали декларацию о намерении начать строительство БТД. От США Анкарскую декларацию завизировал министр энергетики Уильям Ричардсон. Меморандум о строительстве БТД подписали президенты США, Турции, Азербайджана и Грузии на саммите ОБСЕ в Стамбуле 19 ноября 1999 г.

Летом 2006 г. нефтепровод БТД вступил в эксплуатацию, однако у Азербайджана не оказалось нефтяных ресурсов для обеспечения его полной загрузки. Ситуация немного улучшилась в 2008 г., когда по БТД

началась прокачка казахской нефти, но и ее не хватало для полной загрузки нефтепровода. Это вызвало глубокую переоценку нефтяных запасов каспийских нефтяных ресурсов в сторону их уменьшения.

10.5. Проблема экспорта центральноазиатского газа

Неудача проекта БТД не привела к отказу США и стран ЕС от освоения Каспийского региона. Новым их проектом стало построение газопроводов с целью экспорта центральноазиатского газа в обход России, точные объемы запасов которого остаются неизвестными. Но в середине 2000-х годов западные аналитические центры опубликовали серию докладов с высокими оценками газового потенциала стран Центральной Азии.

Проекты экспорта центральноазиатского газа начал разрабатывать в середине 1990-х годов консорциум *Unocal*, предложивший два перспективных маршрута: по дну Каспийского моря через Азербайджан на Турцию и из Туркмении через Афганистан к пакистанским и индийским портам («проект ТАПИ» — Туркмения, Афганистан, Пакистан, Индия). Последний вариант предполагал взаимодействие с талибами, захватившими большую часть Афганистана (см. гл. 7). В 1996 г. «*Unocal*» открыл офис в Кандагаре, считавшемся столицей движения «Талибан». Этот шаг был воспринят как фактическое признание Соединенными Штатами правительства талибов.

► **ТАПИ** — проект газопровода «Туркмения—Афганистан—Пакистан—Индия», разработанный американской компанией «*Unocal*» в середине 1990-х годов.

15 марта 1995 г. правительства Афганистана и Пакистана подписали Меморандум о взаимопонимании по ТАПИ. Реализацией проекта стал заниматься консорциум *Central Asia Gaz Pipeline Ltd. (CentGaz)*. Ведущую роль в нем играли американская *Unocal Corporation*, саудовская *Delta Oil Company*, а до середины 1998 г. и российский Газпром. 27 октября 1997 г. правительство Туркменистана подписало соглашение с *CentGaz* и серией компаний о строительстве ТАПИ. Но из-за затянувшейся войны в Афганистане и нестабильности в ядерном Пакистане этот проект не был реализован. 7 августа 1998 г. компания *Unocal* вышла из консорциума *CentGaz*, что означало фактическое замораживание проекта ТАПИ.

Осенью 1996 г. консорциум *Unocal* разработал проект Транскаспийского газопровода. В 1998 г. после заморозки проекта ТАПИ правительство США выделило 1,3 млн долл. на составление технического проекта подачи газа с восточных месторождений Туркменистана по

дну Каспийского моря через Грузию в турецкий город Эрзурум. Проект Транскаспийского газопровода обсуждался на Стамбульском саммите ОБСЕ 18–19 ноября 1999 г. Но туркменская сторона в мае 2000 г. свернула работы по проекту. Официальной причиной его заморозки стала неурегулированность правового статуса дна Каспийского моря. Более перспективным считался разработанный Еврокомиссией в 2002 г. проект «Набукко» — поставок иранского газа в страны ЕС через Турцию.

Это интересно

«Набукко» (итал. *Nabucco*) — опера итальянского композитора Джузеппе Верди, основанная на событиях, описанных в Библии. (Набукко — сокращенная итальянская интерпретация имени вавилонского царя Навуходоносора II). Поскольку действие оперы разворачивается в Персии, проект экспортации иранского газа в страны ЕС получил в 2002 г. название «Набукко».

В 2005 г. отношения Евросоюза с Ираном обострились из-за противоречий вокруг иранской ядерной программы (см. гл. 9). Страны ЕС попытались перенацелить проект «Набукко» на экспорт газа из Туркмении, Казахстана и, возможно, Узбекистана. Соответствующее решение было принято на Хельсинкском саммите ЕС 24 ноября 2006 г. Шансы на реализацию проекта увеличились после смерти 21 декабря 2006 г. президента Туркмении Сапармурада Ниязова. Новый президент Гурбангулы Бердымухаммедов начал консультации с правительством Германии относительно перспектив газопровода. Однако российская дипломатия предприняла комплекс мер, которые затруднили реализацию «Набукко».

Еще 10 апреля 2003 г. Газпром и правительство Туркмении подписали договор о сотрудничестве в газовой сфере на 25 лет. ООО «Газпром экспорт» (100%-ное дочернее общество ОАО «Газпром») и ГТК «Туркменнефтегаз» заключили долгосрочный контракт купли-продажи туркменского природного газа на период действия соглашения. 28 ноября 2007 г. Газпром и Туркмения подписали соглашение о повышении цен на газ. Стороны договорились с 1 января 2009 г. перейти на принцип рыночного формирования цен.

12 мая 2007 г. в туркменском городе Туркменбаши (бывший Красноводск) президенты России, Казахстана и Туркменистана подписали декларацию о строительстве Прикаспийской газопроводной системы. 20 декабря 2007 г. декларация была дополнена трехсторонним межправительственным соглашением. Проект предусматривает реконструкцию старого трубопровода «Средняя Азия—Центр» от туркменского города Бегдаша до казахстанского города Бейнеу. В дальнейшем (к 2017 г.) предполагалось строительство нового газопровода до городка Александров Гай на российско-казахстанской границе.

23 июня 2007 г. в Риме Газпром и итальянский концерн *Eni* подписали меморандум о проектировании и строительстве газопровода

«Южный поток». Предполагаемый трубопровод должен был проходить из России по дну Черного моря на Балканские страны и Италию. При этом обсуждались два возможных варианта: северный (из румынского города Констанца на хорватский город Триест) или южный (из болгарского города Бургас на греческий город Александруполис). В 2008 г. Россия подписала соглашения об участии в строительстве «Южного потока» с Болгарией, Сербией и Венгрией.

► **Прикаспийский газопровод** — проект газопровода, проходящего вдоль восточного побережья Каспийского моря из Туркмении в Казахстан и Россию.

«Южный поток» — проект газопровода из России, проходящего по дну Черного моря в страны Балканского полуострова и Италию.

13 июля 2009 г. премьер-министры Турции, Австрии и Венгрии, а также министры энергетики Болгарии и Румынии подписали в Анкаре многостороннее соглашение о строительстве газопровода «Набукко». Участниками встречи были также спецпредставитель США по энергетическим вопросам в Евразии Ричард Морнингстар, заместитель помощника госсекретаря США Мэтью Брайз, комиссар ЕС по энергетике Андрис Пиебалгс. Оператором проекта стала австрийская газовая компания *OMV Gas GmbH*. Однако в документе не указывались точные сроки исполнения и обязательства сторон. Это обстоятельство низводило Анкарское соглашение фактически до уровня декларации.

Это интересно

В октябре 2010 г. Венгрия и Румыния открыли 47-километровый участок газопровода «Набукко» по маршруту Арад—Сегед, который должен был соединить венгерскую и румынскую газораспределительные системы. Но 23 апреля 2012 г. премьер-министр Венгрии Виктор Орбан заявил, что его страна покидает проект «Набукко». В мае 2012 г. консорциум этого проекта представил вариант газопровода *Nabucco-West*: от турецко-болгарской границы до австрийского города Баумгартена. В июне 2013 г. консорциум по разработке азербайджанского месторождения газа Шах-Дениз отказался от *Nabucco West*. Австрийская компания *OMV Gas GmbH* объявила об аннулировании проекта «Набукко».

В ответ Еврокомиссия заблокировала проект «Южный поток». 6 декабря 2013 г. она официально уведомила Россию о его несоответствии «третьему энергетическому пакету». 17 апреля 2014 г. Европарламент под предлогом кризиса на Украине принял резолюцию против строительства «Южного потока». Некоторые страны (Австрия, Венгрия, Македония) намеревались продолжать участие в проекте. Но правительство Болгарии по рекомендации Европарламента летом 2014 г. трижды сообщало о приостановке участия в нем.

Туркмения тоже стала развивать восточное направление экспорта энергоносителей. Ашхабад заморозил проект Прикаспийского газопровода. В 2009 г. был введен в строй газопровод Туркмения—Китай, в 2010-м — газопровод, соединивший Довлетабадское месторождение Туркменистана и местность Хангеран (Иран). В том же 2010 г. началось строительство газопровода «Восток—Запад» от месторождения Довлебатад и Южный Иолотань на востоке страны до побережья Каспийского моря. Экспорт каспийских энергоресурсов стал возможным не только в западном, но и в восточном направлении.

10.6. Газовые конфликты России с Украиной и Белоруссией

После распада СССР советская трубопроводная система была поделена между бывшими союзными республиками. Однако соглашений о принципах раздела трубопроводной системы, правилах транзита и вопросах ценообразования подписано не было. Между тем через территорию Украины и Белоруссии проходил основной транзитный узел бывших советских нефте- и газопроводов.

Наибольшие трудности возникали в отношениях Российской Федерации и Украины. Дважды (в феврале 1993-го и марте 1995-го) Газпром приостанавливал подачу газа на ее территорию из-за неуплаты поставок. 10 марта 1995 г. стороны договорились продолжать переговоры и выработать график погашения задолженности, однако сделать это им не удалось.

Первый газовый конфликт произошел в начале 2006 г. Ситуация в газовой сфере осложнилась в декабре 2004 г. после «оранжевой революции» на Украине. 29 марта 2005 г. председатель «Нафтогаза Украины» А. Ивченко предложил Газпрому перейти на рыночные отношения. Речь шла о повышении тарифов на транзит российского газа в страны ЕС по украинской территории. Газпром согласился, но при условии повышения цены на газ с 50 долл. до 160–170 долл./тыс. м³, т.е. до среднеевропейского уровня. 30 декабря 2005 г. «Нафтогаз» прервал переговоры.

Это важно

С 1998 г. транзит центральноазиатского газа на украинскую территорию осуществляла дочерняя компания Роснефти «Итера». К 2003 г. Газпром вытеснил «Итеру» с рынков стран СНГ. В 2005 г. Украина попыталась заключить договор с Туркменией на поставки природного газа. Но «Нафтогаз Украины» закупал туркменский газ через российскую трубопроводную систему. Это автоматически повышало его цену из-за тарифов за его транзит по российской территории.

1 января 2006 г. Газпром прекратил поставки природного газа на Украину. Однако через ее территорию проходил экспорт российского газа в Европу. В тот же день на газораспределительной станции Велки—Капушаны (Словакия) было зафиксировано падение поступающих объемов российского топлива. Потребители из ЕС сообщили о его недопоставках (снижении давления) в этом направлении. Представители Газпрома заявили, что Украина приступила к несанкционированному отбору газа, предназначенному европейским потребителям. «Нафтогаз» отверг обвинения, хотя признал факт отбора газа «для технических нужд». Ситуацию смягчало наличие в Германии и Венгрии крупных подземных хранилищ российского газа.

После конфликта 4 января 2006 г. Газпром и «Нафтогаз» подписали соглашение сроком на пять лет. Посредническая миссия перешла к компании «Росукрэнерго». Цена за российский газ составила 95 долл./тыс. м³ (на первое полугодие 2006 г.); в дальнейшем цена должна была меняться по взаимному согласованию сторон. «Нафтогаз», в свою очередь, снижал тариф для экспортных поставок Газпрома. Компромиссная цена стала возможной благодаря «смешению» дорогого российского и дешевого туркменского газа в процессе экспортных поставок.

В странах ЕС не было единой позиции по поводу конфликта. Италия и Польша заявили о ненадежности России как поставщика энергоносителей. Германия и Франция воздержались от резких заявлений, хотя и не обвинили Украину в несанкционированном отборе газа. Более жесткую позицию заняли США, поставившие под сомнение право России председательствовать в «Группе восьми» (см. ранее).

Второй газовый конфликт стал результатом противоречий между президентом В. Ющенко и премьер-министром Ю. Тимошенко. 2 октября 2008 г. премьер-министры В. В. Путин и Ю. В. Тимошенко подписали Меморандум о сотрудничестве в газовой сфере, который предусматривал ликвидацию посредников в торговле природным газом. Стороны договорились перейти с 1 января 2009 г. на прямые долгосрочные отношения между Газпромом и «Нафтогазом Украины» (фактически ликвидировать «Росукрэнерго»), а также повысить цену на российский газ до 235 долл. Но президент Украины В. Ющенко не визировал Меморандум, подписанный Ю. В. Тимошенко. 31 декабря 2008 г. президент Украины заявил, что цена 235 долл./тыс. м³ завышена; Президент России Д. А. Медведев не согласился с таким подходом.

Это важно

Альтернативу сотрудничеству с Россией администрация В. Ющенко видела в развитии взаимодействия с Соединенными Штатами. 10 ноября 2008 г. стороны подписали Меморандум о взаимопонимании в области применения механизмов урегулирования спорных вопросов, связанных с деятельностью на Украине Корпорации зарубежных частных инвестиций США (*Overseas*

Private Investment Corporation — OPIC). Киев трактовал этот документ как согласие американского бизнеса участвовать в модернизации газотранспортной системы Украины. Российские эксперты высказывали сомнения относительно способности Соединенных Штатов реализовать столь масштабный технический проект по причинам географической отдаленности.

1 января 2009 г. Газпром прекратил подачу газа для Украины. В ответ руководство «Нафтогаз Украины» заявило, что отбирает 21 млн м³ газа из транзитных объемов с целью обеспечения обязательств по транзиту российского газа в страны ЕС. 7 января 2009 г. транзит российского газа через территорию Украины был прекращен полностью. Результатом стали недопоставки газа в страны Юго-Восточной и от части Центральной Европы.

Конфликт был урегулирован в Москве 19 января 2009 г., когда премьер-министры В. В. Путин и Ю. В. Тимошенко подписали контракты сроком на десять лет на поставку газа и его транзит европейским потребителям. Хотя стороны объявили базовую цену 250 долл./тыс. м³, они пошли друг другу на уступки. Россия сохранила 20%-ную скидку на 2009 г.; Украина — льготный тариф на прокачку российского газа. 20 января 2009 г. поставки российского газа на Украину и его транзит в страны ЕС возобновились.

Страны Запада на этот раз заняли более жесткую позицию по отношению к России, чем в первом газовом конфликте. Администрация Дж. Буша-мл. обвинила российское руководство в использовании энергоресурсов в качестве инструмента запугивания, что, по их мнению, наносит ущерб ее международному имиджу. Польша официально возложила ответственность за кризис на Россию. Всплеск антироссийских настроений был отмечен в Болгарии и Сербии. Однако в целом жестких шагов странами ЕС принято не было. 5 августа 2009 г. страны ЕС согласились выделить Украине 1,7 млрд долл. на закупку российского газа.

Третий газовый конфликт стал результатом общего кризиса в российско-украинских отношениях 2014 г. (подробнее см. гл. 21). 21 апреля 2010 г. президенты Д. А. Медведев и В. Ф. Янукович подписали в Харькове соглашение относительно стоимости закупок и транзита газа через украинскую газотранспортную систему. Российская сторона снизила цену на газ на 30% в обмен на продление Украиной соглашения об аренде Черноморским флотом Российской Федерации базы в Севастополе до 2042 г. 17 декабря 2013 г. президенты В. Ф. Янукович и В. В. Путин договорились снизить цену на российский газ на треть: с 400 до 286 долл.

После смены власти на Украине и присоединения Крыма российская сторона 2 апреля 2014 г. денонсировала Харьковские соглашения. Газпром повысил стоимость газа для Украины до 486 долл. Правительство А. Яценюка считало указанную цену завышенной: «Нафтогаз» обратился в Стокгольмский суд.

Другой проблемой стал рост задолженности «Нафтогаза» перед Газпромом. По мнению российской стороны, она превысила 5 млрд долл. Украинская сторона отказалась признать такую задолженность, коль скоро Россия денонсировала Харьковские соглашения. Киев настаивал на закупках российского газа по цене 320 долл. за 1 тыс. м³ летом и по 385 долл. зимой, что само по себе было новым явлением в сфере торговли газом. Попытки посредничества ЕС на российско-украинских переговорах оказались безуспешными. С 16 июня 2014 г. Газпром перевел Украину из-за роста задолженности в режим предоплаты, прекратив поставки газа на ее территорию, сохранялся только транзит газа в страны Евросоюза.

Компромисс был достигнут на переговорах в Брюсселе 30 октября 2014 г. Правительство России утвердило скидку 100 долл. на газ для Украины. Цена 385 долл. за 1 тыс. м³ должна применяться в период с 1 ноября 2014 по 31 марта 2015 г. Киев, в свою очередь, признал наличие долга перед Россией и обязался до конца года погасить его часть в размере 3,1 млрд долл. 9 декабря 2014 г. Газпром возобновил поставки газа Украине.

Хотя Россия и Белоруссия создали в 1999 г. интеграционное объединение «Союзное государство», отношения между ними в энергетической сфере не были урегулированы. 27 декабря 2006 г. Газпром повысил цену Белоруссии на газ до 105 долл. за 1 тыс. м³. По схеме Газпрома, 75 долл. подлежали оплате деньгами, а остальные 30 белорусская сторона имела право оплатить акциями Белтрансгаза. После напряженных переговоров Белоруссия 31 декабря 2006 г. заключила с Газпромом контракт на поставку газа по новым ценам. Однако 3 января 2007 г. Минск ввел собственную пошлину на транзит российской нефти в размере 45 долл. за тонну, которая не имела аналогов в мире.

Россия пригрозила принять адекватные меры. 8 января 2007 г. компания «Транснефть» прекратила транзит через территорию Белоруссии из-за несанкционированного отбора нефти. 12 января 2007 г. премьер-министры России и Белоруссии подписали в Москве соглашение об урегулировании конфликта. Оно включало в себя: 1) сохранение Газпромом цены на газ и 2) отказ Белоруссии от новой пошлины. Позднее из-за неспособности покрыть задолженность Минск пересмотрел свою позицию. 18 мая 2007 г. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь и Газпром подписали соглашение о покупке Газпромом 50% акций Белтрансгаза. В ноябре 2011 г. Газпром приобрел оставшиеся 50% акций Белтрансгаза и стал его собственником. В 2013 г. Белтрансгаз был переименован в компанию «Газпромтрансгаз Беларусь».

Второй газовый конфликт между Россией и Белоруссией произошел в июне 2010 г. Белорусская сторона утверждала, что Газпром должен за транзит природного газа по белорусской территории 220 млн долл. Газ-

пром заявил о наличии задолженности перед ним у белорусской стороны в размере около 200 млн долл. Президент Д. А. Медведев потребовал погасить задолженность до 22 июня 2010 г. В течение последующего месяца стороны решили вопрос на основе взаимозачетов.

* * *

В середине 2000-х годов проблемы энергетической безопасности снова появились в повестке дня. Основной конфликт был связан с попытками стран—экспортеров энергоносителей пересмотреть концепцию «энергетической безопасности» в более выгодном для них направлении. Роль неформального лидера среди стран-экспортеров взяла на себя Россия. В результате возникла серия энергетических кризисов, вызвавших напряженность в отношениях России со странами ЕС и США.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «энергетическая безопасность» и выделите этапы его формирования.
2. Почему страны «Группы семи» допустили применение силы ради обеспечения энергетической безопасности?
3. Выделите этапы энергетического диалога России и стран Евросоюза.
4. В чем заключались проблемы ДЭХ для России?
5. Как был реализован проект «Баку—Тбилиси—Джейхан»?
6. Какие варианты экспорта газа из Центральной Азии предложили страны ЕС? В чем заключается их конкуренция?
7. Какую политику проводила Туркмения в ходе дискуссий об экспорте центральноазиатского газа?
8. Покажите ход и результаты «газовых конфликтов» России с Украиной и Белоруссией.

Рекомендуемая литература

Боровский Ю. В. Мировая система энергоснабжения. М.: Навона, 2008.

Жизнин С. З. Энергетическая дипломатия: Учеб. пособие / МГИМО (У) МИД России, Международный институт топливно-энергетического комплекса. М.: МГИМО, 2002. 189 с.

Луков В. Б. Группа восьми. М.: Научная книга, 2004.

Панова В. В. Многосторонние механизмы взаимодействия промышленно развитых государств — «Большая восьмерка», 1975–2002 гг. М.: МГИМО-Университет, 2004.

Симония Н. А. Тектонические сдвиги на глобальном нефтяном рынке // Международные процессы. Сентябрь–декабрь 2005. Т. 3. № 3.

Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии / Под ред. А. В. Торкунова. М.: МГИМО (У), 2007.

Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy / Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn (eds.). Washington — Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press, 2005.

Глава 11

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ КРИЗИСЫ СЕРЕДИНЫ 2000-х ГОДОВ

Середина 2000-х годов характеризуется резким обострением международной конфликтности. По сути, это был первый системный кризис международных отношений после окончания биполярной конфронтации. Его причиной послужило ослабление американского лидерства. Соединенные Штаты сохранили лидирующее положение в мировой политике по совокупному ресурсу. Однако односторонние действия администрации Дж. Буша-мл. усилили сопротивление политике США со стороны других великих держав, прежде всего России и КНР. Результатом стала серия военно-политических кризисов 2004–2009 гг.

11.1. «Второй тайваньский кризис»

На протяжении пяти лет после «ракетного кризиса» 1996 г. китайско-тайваньские отношения оставались стабильными. Страны вернулись к диалогу о перспективах объединения страны по модели «одна страна — две системы». Китай сумел мирно присоединить утерянные в XIX в. города Гонконг (1997) и Макao (1999), сохранив в них систему рыночной экономики. В Пекине стали рассматривать гонконгский прецедент как оптимальный вариант для решения тайваньской проблемы.

Но 10 июля 1999 г. президент Ли Дэнхуай объявил, что КНР и Тайвань — это «две страны по обе стороны Тайваньского пролива». На следующий день руководство КНР прервало переговоры. 17 марта 2000 г. на Тайване состоялись президентские выборы, победу на которых одержал кандидат от оппозиционной Демократической прогрессивной партии Чэнь Шуйбянь. В ходе предвыборной кампании он неоднократно заявлял о возможности проведения референдума о независимости Тайваня. Китай пригрозил провести военные учения в Тайваньском проливе и даже применить силу в случае проведения такого референдума. 22 марта 2000 г. администрация У. Клинтона подтвердила, что останется верной своим обязательствам защищать Тайвань. По итогам неофициальных переговоров стороны пришли к компромиссу. Пекин

отказался от проведения военных учений, а новая тайваньская администрация — от планов провести референдум о независимости.

Следующий кризис вокруг Тайваня был вызван обострением американо-китайских отношений. 1 апреля 2001 г. над Южно-Китайским морем столкнулись самолет-разведчик ВМФ Соединенных Штатов EP-3 и китайский истребитель Цзянь-8. Китайский самолет погиб, а американский был принудительно посажен на военном аэродроме Линшуй (остров Хайнань). На фоне кризиса в американских СМИ появились публикации о готовности администрации Дж. Буша продать Тайваню четыре эсминца с системами наведения «Иджис» (*«Aegis»*), позволяющими одновременно отслеживать цели на земле, в воздухе и на воде. 24 апреля 2001 г. президент Дж. Буш заявил, что Соединенные Штаты будут защищать Тайвань в случае попытки КНР решить тайваньскую проблему военным путем.

В Пекине опасались, что поставка Тайбэю американских систем «Иджис» нарушит сложившееся после 1996 г. соотношение сил в Тайваньском проливе. 27 апреля 2001 г. руководство КНР заявило об этом, указав на непредсказуемые последствия. Белый дом предпочел не обострять ситуацию. 24 мая 2001 г. Дж. Буш отказался от поставок Тайваню эсминцев с системами «Иджис». Вместо них в 2003 г. Тайбэй получил четыре эсминца с управляемым ракетным оружием класса «Кидд» (*«Kidd»*), которые строились в свое время по заказу шаха Ирана Мохаммеда Реза Пехлеви, но не были поставлены заказчику из-за Исламской революции 1979 г.

19 марта 2004 г. на Тайване прошли президентские выборы, победу на которых вновь одержал Чэнь Шуйбянь, и одновременно референдум о возможности размещения американских систем ПРО. Референдум признали несостоявшимся из-за отсутствия необходимой явки избирателей, однако факт его проведения показателен. Вторая администрация Чэнь Шуйбяня усилила взаимодействие с Белым домом в сфере противоракетной обороны. 1 апреля 2004 г. Тайвань и США подписали соглашение о строительстве на острове совместной станции радиолокационного наблюдения в интересах проектируемой американской системы ПРО. 19 июля 2004 г. помощник президента США по национальной безопасности К. Райс заявила, что Вашингтон будет продавать оружие Тайваню в целях укрепления его системы самообороны. В тот же день палата представителей Конгресса проголосовала за возможность поставок Тайваню систем ПРО «Иджис».

Американская дипломатия также расширила взаимодействие с Японией. 17 декабря 2004 г. посол США Говард Бейкер и министр обороны Японии Йосинори Оно подписали Декларацию о сотрудничестве в сфере противоракетной обороны (Токийская декларация).

Важнейшим ее условием было предоставление Японии права приобретать американские комплексы ПРО театра военных действий (ТВД). Японская сторона обязалась беспрепятственно допускать к ним американских специалистов. Однако формально эти комплексы принадлежали Японии, а не США. 27 февраля 2005 г. состоялся визит в Токио госсекретаря США К. Райс, в ходе которого стороны договорились включить Тайвань в зону общих стратегических интересов. В 2007 г. Япония начала строительство военной базы на своем крайнем западном острове Йонагуни, консультируясь по этому вопросу с правительством Тайваня.

Руководство КНР решило, как и в 1996 г., пойти на силовую демонстрацию. Еще в начале 2004 г. Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) начало обсуждать Закон о противодействии сепаратизму. На протяжении 2004 г. были выдвинуты два его варианта. Мягкий вариант предполагал наделить правительство КНР правом применить силу в случае провозглашения независимости Тайваня, жесткий предусматривал обязать правительство КНР применить силу в случае попыток провозглашения независимости Тайваня — например, подготовки к проведению референдума о независимости.

Шансы обоих вариантов оценивались политологами как примерно равные. Но 7 февраля 2005 г. администрация Чэнь Шуйбяня при поддержке США предложила ООН проект документа «Активная роль Организации Объединенных Наций в поддержании мира в Тайваньском проливе». Этот шаг предопределил выбор Пекина в пользу жесткого варианта. 14 марта 2005 г. Всекитайское собрание народных представителей одобрило закон «О противодействии расколу страны». Документ подтверждал право правительства КНР применить «немирные или же другие необходимые меры для защиты своего суверенитета и территориальной целостности» в случае попытки «подрывных элементов, выступающих за “независимость Тайваня”, отделить остров от Родины». Применение силы допускалось также в случае «важных изменений, которые могут привести к отделению Тайваня или если условия для мирного объединения будут исчерпаны».

Такой шаг Китая вызвал негативную реакцию Тайваня и его союзников. Правящая Демократическая прогрессивная партия осудила закон как «нарушающий свободы, достоинство и безопасность тайваньского народа». Госсекретарь К. Райс отметила, что этот закон повысит напряженность в регионе. МИД Японии выразил серьезную озабоченность самим фактом принятия закона. Министр иностранных дел Австралии А. Доунер заявил, что принятие данного закона усиливает опасность войны в регионе. В ответ председатель Госсовета КНР Вэнь Цзябао призвал Вашингтон и Токио воздержаться от прямого или косвенного вмешательства в тайваньскую проблему.

Поддержка США и Японии побудила тайваньское руководство к более активным шагам. 29 января 2006 г. Чэнь Шуйбянь сообщил о возможности выхода тайваньской стороны из Комиссии по делам воссоединения государства и Программы объединения государства. 10 июня 2007 г. Тайбэй заявил о намерении провести референдум «по вопросу смены названия острова при вступлении в ООН». Идея проведения референдума вызвала недовольство и в Пекине, и в Вашингтоне.

Вместо него 22 марта 2008 г. одновременно с президентскими выборами на Тайване прошли два референдума: о вступлении в ООН под названием «Тайвань», организованный Демократической прогрессивной партией, и о возвращении в ООН под любым названием, организованный Гоминьданом. Однако из-за недостаточного количества голосов (около 35% избирателей) ни один из них не состоялся. Факт проведения референдумов усилил военно-политическую напряженность (в частности, США направили 18 марта 2008 г. два авианосных соединения в Тайваньский пролив).

Ситуация несколько смягчилась после избрания 22 марта 2008 г. президентом Тайваня представителя Гоминьдана Ма Инцзю. Между КНР и Тайванем возобновились консультации по проблемам объединения и экономического взаимодействия.

11.2. Обострение отношений России со странами Восточной Европы

На фоне продолжающегося расширения НАТО и ЕС на Восток обострились отношения России с рядом бывших социалистических стран. Наиболее сложными оставались российско-польские отношения. Польская общественность, традиционно негативно относившаяся к России и СССР, требовала от Москвы официальных извинений за «пакт Молотова–Риббентропа» и «Катынское дело». (Осуждение советским руководством этих событий в 1989 г. в Варшаве считали недостаточным.) Администрация президента А. Квасьневского (1995–2005) критиковала Основополагающий акт Россия–НАТО 1997 г., в котором альянс заявил об отсутствии намерений развертывать крупные вооруженные контингенты и ЯО на территории своих новых членов, включая Польшу.

► **«Катынское дело»** — расстрел в Катынском лесу (Смоленская область) пленных польских офицеров при не вполне ясных обстоятельствах в 1940 или 1941 г. Польша возлагает вину за это событие исключительно на СССР. Советская сторона обвинила в этом немецких оккупантов.

Ситуация стала обостряться после вступления Польши в ЕС 1 мая 2004 г. Почувствовав поддержку стран Евросоюза, польское руководство стало жестче относиться к России. В ходе «оранжевой революции»

на Украине в ноябре 2004 г. президент Польши А. Квасьневский совершил посредническую миссию в Киев, в ходе которой, опираясь на поддержку США и Евросоюза, добился проведения третьего, дополнительного, тура, в котором победил прозападный кандидат В. А. Ющенко. В Москве полагали, что за попытками администрации В. Ющенко возродить антироссийский блок ГУАМ (см. гл. 14) стоит Варшава. Польские СМИ негативно отреагировали на празднование Россией 60-летия Победы в Великой Отечественной войне, увидев в нем «реконструкцию сталинизма». Осенью 2005 г. Польша осудила российско-германское соглашение по Североевропейскому газопроводу, квалифицировав его как угрозу своей энергетической безопасности и новый вариант «пакта Молотова–Риббентропа» 1939 г. (см. гл. 10).

Наиболее жесткую позицию по отношению к России занимала правокатолическая партия «Право и свобода». На парламентских выборах в сентябре 2005 г. эта партия завоевала большинство. 23 октября 2005 г. ее кандидат Лех Качиньский был избран президентом Польши. В июле 2006 г. правительство возглавил его брат-близнец — Ярослав Качиньский, лидер партии «Право и свобода». Политика Варшавы стала более наступательной. Президент Польши участвовал в Киевском саммите ГУАМ 22–23 мая 2006 г., где было решено создать топливно-энергетический совет организации для координации энергетической политики ее участников. На Хельсинкском саммите Россия–ЕС 24 ноября 2006 г. Польша наложила вето на переговоры по продлению базового Договора о взаимоотношениях России и Европейского союза 1994 г. 15 марта 2007 г. к категории «коммунистических преступлений» в Польше были отнесены фальсификация документов или намеренное раскрытие документов польских органов госбезопасности 1944–1990 гг. с целью причинить ущерб третьим лицам. Правительство Я. Качиньского допускало периодически и жесткую антигерманскую риторику.

Ответом России стало сближение с Венгрией, у которой были напряженные отношения с Украиной, Румынией и Словакией из-за сохранившихся территориальных претензий. Весной 2002 г. правительство Венгрии сформировал социал-демократ Ференц Дюрчань, выступавший за «историческое примирение» и сотрудничество с Россией. 17 февраля 2005 г. премьер Ф. Дюрчань подписал Москве новое венгерско-российское торговое соглашение. 28 февраля — 1 марта 2006 г. состоялся официальный визит президента В. В. Путина в Будапешт, в ходе которого он предложил Венгрии стать центром распределения российского газа для стран ЕС. На встрече в Сочи 18 сентября 2006 г. В. В. Путин заявил, что российская сторона ценит pragmatичную и дружественную позицию Венгрии. 7 декабря 2007 г. в Будапеште и 10 марта 2009 г. в Москве состоялись российско-венгерские межправительственные консультации на уровне глав правительств. Президент Венгрии

Ласло Шойом участвовал в V Всемирном конгрессе финно-угорских народов, прошедшем 27–29 июня 2008 г. в Ханты-Мансийске. Российско-венгерское сближение не позволяло Польше использовать потенциал «Вышеградской группы» для проведения антироссийского курса.

Жесткая политика Польши усилила антироссийские настроения в Прибалтике. У Эстонии и Латвии оставались напряженные отношения с Россией из-за статуса русскоязычного населения (значительная его часть не имела эстонского или латвийского гражданства) и реабилитации местных легионов СС (правительство Эстонии и Латвии считало их «борцами за независимость», которые, якобы, вели с СССР особую войну, отличную от той, что развязала нацистская Германия). В ответ на претензии Москвы эстонские и латвийские лидеры ссылались на заключенные в 1991 г. договоры с РСФСР об отказе от взаимных претензий. В ходе празднования 60-летия Победы во Второй мировой войне в Эстонии и Латвии развернулось общественное движение за демонтаж советских воинских захоронений.

4 мая 2006 г. на заседании Таллинского городского собрания фракция националистического Союза Отечества потребовала убрать памятник Воину-освободителю Таллина, установленный на городском холме Тынисмяги в центре города рядом с захоронением 13 советских солдат и офицеров («Бронзовый солдат»). В заявлении указывалось, что памятник «героизирует оккупацию страны Советским Союзом в 1944 г. и не вяжется с существованием независимой Эстонской Республики». 25 мая 2006 г. этот призыв поддержал премьер-министр Эстонии Андрюс Ансип. Решение правительства Эстонии поляризовали общество. После серии столкновений 21 мая 2006 г. противники переноса «Бронзового солдата» основали движение «Ночной дозор» и взяли памятник под круглосуточное наблюдение.

Это интересно

Захоронение на Тынисмяги было сделано 14 апреля 1945 г. Спустя год временный памятник был взорван эстонскими школьницами. В 1947 г. на его месте установили новый памятник — «Бронзовый солдат». В 1994 г. вид памятника был изменен: вместо табличек с именами погибших появились таблички с надписью «Павшим во Второй мировой войне» на эстонском и русском языках, а с площади убрали Вечный огонь.

10 января 2007 г. парламент Эстонии принял закон «О защите воинских захоронений». Документ давал основания для перезахоронения останков военнослужащих, которые покоятся в не соответствующих этому назначению местах. На следующий день президент Эстонии Томас Хендрик Ильвес подписал соответствующий указ. Однако парламент Эстонии принял поправку к законопроекту «Об устраниении запрещенных строений», согласно которой «запрещенными сооружениями»

признавались «сооружения, возвеличивающие оккупацию Эстонской Республики, проведение массовых репрессий в Эстонии, которые могут нанести ущерб жизни, здоровью или имуществу людей, вызывают вражду или могут вызвать нарушения общественного порядка». «Бронзовый солдат» подпадал под это определение, и правительство было обязано организовать его перемещение в течение 30 дней после вступления в силу закона. Президент Т. Х. Ильвес счел подобные статьи излишне радикальными и первоначально не поддержал законопроект.

Ситуация изменилась после парламентских выборов в марте 2007 г., когда премьер А. Ансип сформировал обновленное правительство. 18 апреля 2007 г. министр обороны Яак Аавиксоо издал приказ «Об организации раскопок и идентификации останков жертв войны», подготовленный на основании закона «О защите воинских захоронений». Демонтаж «Бронзового солдата» был осуществлен в ночь с 26 на 27 апреля 2007 г., что вызвало волнения в Таллине и других городах Эстонии. В ту ночь одновременно были осквернены братская могила советских воинов в городе Валга, мемориал эсэсовцам в местечке Синимяэ и немецкое кладбище в Кохтла-Ярве. Полиция Эстонии прибегла к репрессиям, в том числе против активистов движения «Ночной дозор». 30 апреля 2007 г. «Бронзовый солдат» был установлен на Военном кладбище по улице Фильтри на окраине Таллина.

Москва с 1995 г. осуждала марши эстонских легионеров СС, однако теперь российские политики заговорили о принятии ответных мер. 3 апреля 2007 г. первый вице-премьер С. Б. Иванов призвал россиян отказаться от покупки эстонских товаров и от туризма в Эстонию, а также ускорить строительство российского порта на Балтийском море в Усть-Луге. 23 апреля 2007 г. послу Эстонии была врученаnota протеста, в которой заявлялось, что Россия рассматривает эти действия как «пересмотр роли стран антигитлеровской коалиции в победе над фашизмом во Второй мировой войне». 27 апреля 2007 г. Совет Федерации РФ предложил президенту В. В. Путину разорвать дипломатические отношения с Эстонией. В тот же день Государственная дума РФ потребовала от правительства применить к Эстонии экономические и политические санкции. И хотя официально Москва не пошла на введение санкций, эстонская сторона зафиксировала осенью 2007 г. падение грузо- и товарооборота с Россией. В поддержку Эстонии выступили президент Польши Л. Качиньский и президент Литвы В. Адамкус.

Пик кризиса пришелся на 29–30 апреля 2007 г., когда эстонское правительство заявило о массированной атаке хакеров на правительственные и банковские сайты. 1 мая 2007 г. министр иностранных дел Эстонии Урмас Паэт заявил, что его страна, а следовательно, и весь Европейский союз оказались объектом нападения со стороны России. По его словам, речь идет о нападении на европейское сообщество, в ходе

которого проводятся кибератаки, пикетирование посольств, провоцируется гражданское неповиновение во входящей в ЕС стране. В тот же день министр обороны Эстонии Я. Аавиксо обвинил российское правительство в организации хакерских атак и предложил экспертам НАТО приправнять кибератаки на серверы участников НАТО к военной агрессии. 2 мая 2007 г. руководитель пресс-службы эстонского МИД Эхтель Халлисте и министр иностранных дел У. Паэт сообщили депутатам эстонского парламента: «Из Москвы в Таллин эвакуированы семьи сотрудников с детьми, остальные работники посольства остаются на своих местах».

Североатлантический альянс не стал комментировать заявления эстонской стороны относительно нападения России. Только 2 мая 2007 г. генсек НАТО Яап де Хооп Схеффер заявил: «Перенос надгробия или монумента памяти Второй мировой войны является внутренним делом Эстонии». В 2008 г. именно в Таллине решением министров обороны стран НАТО был размещен информационно-аналитический Центр кибербезопасности альянса.



Однако кризис вокруг «Бронзового солдата» стал первой в истории ситуацией, когда страна НАТО обвинила Россию в агрессии (пусть и в форме кибератак) и поставила вопрос о возможности ввода в действие 5-й статьи Вашингтонского договора. Возник прецедент, когда атака на информационные системы неизвестными хакерами была расценена одной страной как акт агрессии со стороны другой.

11.3. Конфликт вокруг размещения американских систем ПРО в Европе

Параллельно у США нарастали проблемы в отношениях с Россией в стратегической сфере. Вашингтон устранился от консультативных обязательств на основе «Кроуфордского компромисса» (см. гл. 7). В 2004 г. США вышли из программы РАМОС и отказались от создания в Москве центра обмена данными о пусках баллистических ракет. Пентагон также провел несколько испытаний лазера воздушного базирования. Это вызвало негативное отношение российского руководства, опасавшегося, что США возрождают компоненты программы СОИ.

У России и США возникли трения по поводу второго позиционного района ПРО. Министерство обороны США заявило 20 марта 2004 г. о намерении развернуть его в Калифорнии и одновременно модифицировать под задачи ПРО станции РЛС на постах Файлингдейлз-Мур (Великобритания) и Туле (Гренландия). Американская сторона уведомила российскую сторону о принятых решениях по развертыванию системы ПРО. Но уведомительная нота об этом была направлена Госдепартаментом США в МИД России 19 марта 2004 г. — за день до принятия

решения. Такой срок делал невозможными двусторонние консультации по этой проблеме. Соответствующее заявление МИД России сделал 13 октября 2004 г., расценив этот шаг Вашингтона как фактическое нарушение Московской декларации 2002 г.

Это важно

В тоже время произошло оттеснение России от участия в проекте «ЕвроПРО». На саммите в Стамбуле 28–29 июня 2004 г. страны НАТО утвердили проект многоуровневой мобильной ПРО ТВД *ALTBMD* (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense*). 11 марта 2005 г. Совет НАТО принял Положение об Организации управления программой *ALTBMD*, в котором не говорилось о привлечении к ней России. Это решение по факту нарушало условия Римской декларации 28 мая 2002 г. о сотрудничестве России и НАТО в области ПРО ТВД. Ситуация была тем более болезненной для российской стороны, что именно президент В. В. Путин предложил в 2000 г. проект нестратегической «ЕвроПРО».

Более серьезным стал конфликт вокруг третьего позиционного района (ТПР) ПРО. Еще в августе 2006 г. появились сообщения о начале переговоров США с Польшей и Чехией о размещении на их территории компонентов американской системы ПРО. В январе 2007 г. администрация Дж. Буша-мл. заявила о намерении развернуть ТПР на территории обеих стран. Официальной мотивацией для этого стали опасения США по поводу развития ракетной программы Ирана. Предполагалось на территории Польши развернуть базу для 10–20 стратегических противоракет *GBI* (*Ground-Based Interceptor*) и построить РЛС в Чехии. На этот раз российская сторона, в отличие от весны 2004 г., не получила даже официального уведомления о намерениях Вашингтона.

10 февраля 2007 г. президент В. В. Путин выступил на Мюнхенской конференции с программной речью о перспективах международной безопасности. Президент России указал на неприемлемость концепции однополярного мира как попытки навязать правовые нормы одной страны остальному миру, также выступил против конкретных проявлений этой концепции в военно-политической сфере: расширения НАТО на Восток и размещения систем американской ПРО в Европе. В. В. Путин подверг сомнению факт наличия у Ирана и других «стран-изгоев» баллистических ракет, способных достигать территории стран ЕС и тем более Соединенных Штатов. Президент РФ заявил, что российская сторона может ответить военными контрмерами на действия НАТО. Большинство лидеров стран Запада восприняли речь В. В. Путина негативно. СМИ оценили выступление Президента России как начало «новой холодной войны».

Это важно

В мюнхенской речи В. В. Путина не впервые прозвучали высказывания о неприемлемости модели однополярного мира. Похожие заявления были сделаны и в будапештской речи Б. Н. Ельцина (1994), и в российско-китайской Декларации о многополярном мире (1997). Новизна мюнхенской речи была в другом. Впервые после прихода к власти М. С. Горбачева в 1985 г. российский лидер заявил о возможности военного противодействия США (шире — Западу) в процессе установления однополярного мира. Именно этот тезис был воспринят американской элитой как переломный момент в двусторонних отношениях.

Россия пыталась удержать США в режиме стратегического диалога. 7 июня 2007 г. на саммите «Группы восьми» в Хайлигендамме (Германия) президент В. В. Путин предложил Дж. Бушу совместно использовать РЛС в Габале (Азербайджан) и Армавире (юг России). Эти станции, по мнению В. В. Путина, могли стать альтернативой третьему позиционному району ПРО, находящейся вблизи Ирана. Вашингтон, однако, не принял российские предложения. 18 августа 2007 г. Г. Оберинг — начальник Управления по противоракетной обороне при министерстве обороны США — предложил превратить станции в Габале и Армавире в четвертый позиционный район ПРО, не отказываясь при этом от создания ТПР в Восточной Европе. Москва не согласилась с таким вариантом взаимодействия и 17 августа 2007 г. возобновила прерванные в 1992 г. регулярные полеты российской стратегической авиации.

Попытку найти компромисс стороны предприняли в ходе состоявшегося 10–12 октября 2007 г. визита в Москву госсекретаря К. Райс и министра обороны Р. Гейтса. Представители Соединенных Штатов провели серию встреч с министром иностранных дел РФ С. В. Лавровым и министром обороны РФ А. Э. Сердюковым (формат переговоров «2+2»). Встреча оказалась неудачной. К. Райс отметила, что сторонам не удалось достичь компромисса по ПРО. 26 октября 2007 г. на саммите Россия — ЕС в Лиссабоне президент В. В. Путин сравнил размещение американских противоракет в Польше и Чехии с Карибским кризисом 1962 г.

Второй попыткой переговоров стал визит в Москву К. Райс и Р. Гейтса 17–18 марта 2008 г. Переговоры, как и в октябре 2007 г., прошли в формате «2+2». По их итогам А. Сердюков сообщил, что американская делегация предложила допустить «присутствие российских офицеров на объектах ПРО в Польше и Чехии, а также другие меры, направленные на снятие обеспокоенности российской стороны планами США». Такой вариант предполагал возможность достижения компромисса по ТПР.

Продолжением Московской встречи стал Сочинский саммит президентов В. В. Путина и Дж. Буша 6 апреля 2008 г. В Декларации о стратегических рамках российско-американских отношений указывалось, что стороны «выразили заинтересованность в создании системы реа-

гирования на возможные ракетные угрозы, в которой Россия, Соединенные Штаты Америки и Европа будут участвовать как равноправные партнеры». Министр иностранных дел РФ С. В. Лавров указал, что российские военные должны постоянно находиться на объектах американской ПРО в Чехии и Польше. Но 22 апреля 2008 г. президенты Польши и Чехии отказались от предложений Р. Гейтса. Стороны ссылались на «недопустимость появления российских военных на их территории».

Последовала эскалация конфликта. 8 июля 2008 г. К. Райс и министр иностранных дел Чехии К. Шварценберг подписали Соглашение между Чешской Республикой и США о размещении элементов противоракетной обороны на территории республики. Речь шла о строительстве американской РЛС в районе чешского города Брдо. Начались переговоры по выработке соглашения об условиях базирования американских солдат для обслуживания РЛС. 19 сентября 2008 г. министр обороны США Р. Гейтс и его коллега из Чехии В. Парканова подписали соглашение о размещении американских военных, которые будут работать на РЛС в Брдо.

Польская сторона поначалу требовала от Вашингтона дополнительных гарантий безопасности. Летом 2008 г. администрация Дж. Буша-мл. рассматривала вариант перенесения базы противоракет в Литву. Но 14 августа 2008 г. (не без влияния «пятидневной войны») госсекретарь К. Райс и министр иностранных дел Польши Р. Сикорский быстро подписали Договор о строительстве базы для 10 ракет-перехватчиков системы американской ПРО в районе города Слупска в 2014–2016 гг.

Реакция Москвы была негативной. 5 ноября 2008 г. в послании Федеральному собранию РФ президента Д. А. Медведева говорилось об ответных мерах российской стороны: прекращении расформирования ракетной дивизии в Козельске (Калужская область), возможности развертывания в Калининградской области оперативно-тактического ракетного комплекса «Искандер» и допустимости применения в будущем средств радиоэлектронного подавления в отношении радара в Чехии. 13 ноября 2008 г. президент Д. А. Медведев указал, что Россия откажется от размещения «Искандеров», если Вашингтон пересмотрит решение по ТПР.

Ситуация изменилась на саммите министров иностранных дел стран НАТО 2–3 декабря 2008 г. Накануне встречи президент Франции Н. Саркози призвал все заинтересованные стороны не спешить с реализацией ракетных планов и обсудить проблему на саммите ОБСЕ. Его поддержали главы итальянского, немецкого и испанского правительства. Администрация Б. Обамы в феврале 2009 г. приняла решение провести ревизию программ ПРО и пообещала учесть озабоченность России.

11.4. Распад режима ДОВСЕ

Кризисные тенденции в российско-американских отношениях затронули систему контроля над обычными вооружениями. Наиболее значимым событием стал распад Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), подписанный на Парижском саммите СБСЕ 19 ноября 1990 г. в пакете с «Хартией для новой Европы». Его условия предусматривали введение одинаковых блоковых лимитов для НАТО и Организации Варшавского договора (ОВД) для пяти категорий вооружений (танки, боевые бронированные машины, артсистемы, боевые самолеты и ударные вертолеты). Договор также вводил систему фланговых ограничений на развертывание вооруженных сил стран НАТО и ОВД. «Парижская хартия» и ДОВСЕ должны были составлять политический и военный компоненты новой системы европейской безопасности после окончания холодной войны. Поэтому словосочетание «кризис европейской безопасности» означает кризис этих базовых соглашений.

Это важно

В рамках ДОВСЕ советское руководство пошло на серьезные уступки странам НАТО. Во-первых, СССР отказался от превосходства в обычных вооруженных силах. Во-вторых, ограничения не касались военно-морских сил, в которых у НАТО традиционно было превосходство. В-третьих, в документе не были прописаны правила поведения сторон на случай распада блоков. Советское руководство во главе с М.С. Горбачевым полагало, что обязательства НАТО по созданию в будущем «безблоковой Европы» и усиление роли СБСЕ перевешивают негативные моменты ДОВСЕ.

Ситуация изменилась после начала расширения НАТО на Восток. В Москве опасались, что НАТО присоединит к себе потенциал бывших стран ОВД и части республик СССР. Для предотвращения такого сценария Россия взяла курс на реформу ДОВСЕ. 15 мая 1992 г. страны-участницы Договора коллективной безопасности подписали Ташкентское соглашение о распределении по квотам военного потенциала СССР. В мае 1996 г. в Вене по инициативе России прошла первая конференция по рассмотрению действия ДОВСЕ, где было подписано Приложение к итоговому документу, определявшему новую систему фланговых лимитов, возникшую после распада ОВД и ССР.

6 мая 1997 г. представители России и НАТО согласовали в Люксембурге адаптированную версию ДОВСЕ («Люксембургское коммюнике»). Европа была поделена на сеть национальных и территориальных уровней и подуровней с нормированным количеством вооруженных сил. Подписание обновленной версии ожидалось на саммите ОБСЕ в Стамбуле 18–19 ноября 1999 г. Однако 1 октября 1999 г. Россия начала антитеррористическую операцию в Чечне. Турция обвинила Москву

в нарушении ДОВСЕ. Российская сторона была вынуждена пойти на две уступки. Во-первых, страны ЕС через обсуждение режима фланговых ограничений добились фактического обсуждения операции в Чечне. Во-вторых, Россия пообещала вывести военные базы из Грузии и до конца 2001 г. сократить количество военной техники в Грузии и Приднестровье. В обмен на эти уступки страны НАТО подписали в Стамбуле адаптированную версию ДОВСЕ.

Однако между сторонами сохранились взаимные претензии по Стамбульской версии ДОВСЕ. Страны НАТО увязали вопрос о ее ратификации с выводом российских воинских контингентов из Приднестровья и Грузии, а Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан ратифицировали ее. Участниками НАТО стали государства Прибалтики, а также Балканские страны (Словения, Албания и Хорватия), которые не участвовали в исходном Договоре 1990 г. и не подписали Стамбульскую версию ДОВСЕ. В Москве опасались, что на территории этих стран теоретически могут быть размещены крупные контингенты НАТО.

На фоне дискуссий по третьему позиционному району ПРО Россия не могла обойти стороной вопрос о ДОВСЕ. На Мюнхенской конференции 10 февраля 2007 г. президент В. В. Путин заявил, что Россию не устраивает отказ стран НАТО от ратификации Стамбульской версии ДОВСЕ и она оставляет за собой право на выход из ДОВСЕ в ответ на развертывание объектов американской ПРО в Европе. В послании Федеральному собранию РФ 26 апреля 2007 г. В. В. Путин объявил о намерении Москвы ввести мораторий на соблюдение ДОВСЕ до момента его ратификации странами НАТО. 28 мая 2007 г. Россия официально обратилась к Нидерландам как стране—депозитарию ДОВСЕ с запросом о созыве чрезвычайной конференции государств—участников ДОВСЕ.

Конференция участников ДОВСЕ состоялась 12–15 июня 2007 г. в Вене. Российская сторона выдвинула условия, которые, по ее мнению, способны «восстановить жизнеспособность режима ДОВСЕ». Наиболее значимыми среди них были:

- присоединение к ДОВСЕ стран Прибалтики;
- понижение суммарного уровня численности вооружений и техники стран НАТО для компенсации потенциала, приобретенного в результате расширения альянса;
- отмена фланговых ограничений для территории России;
- вступление в силу или по крайней мере начало временного применения Соглашения об адаптации не позднее 1 июля 2008 г.

Страны НАТО не согласились с требованиями Москвы. В качестве предварительного условия для ратификации ДОВСЕ они выдвинули вывод российских войск из Грузии и Молдавии. В результате на Венской конференции сторонам не удалось согласовать даже итоговый документ.

13 июля 2007 г. президент В. В. Путин подписал Указ «О приостановлении Российской Федерации действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров». 29 ноября 2007 г. был принят Федеральный закон РФ № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерации действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе». 13 декабря 2007 г. российский мораторий на соблюдение ДОВСЕ вступил в силу. Официально он должен действовать до ратификации странами НАТО Стамбульской версии ДОВСЕ и «начала его добросовестного исполнения». Такая формулировка позволяла России сохранять мораторий в случае ратификации документа странами НАТО.

Объявление моратория на соблюдение ДОВСЕ означало, что Москва прекратила взаимное военное инспектирование и предоставление партнерам по Договору информации о перемещении воинских частей и боевой техники в европейской части страны, а также перестала считать себя связанный количественными ограничениями. Некоторое время страны НАТО выдерживали паузу. Но в ноябре 2011 г. США и Великобритания заявили об отказе предоставлять России информацию согласно ДОВСЕ. 11 марта 2015 г. Россия прекратила участие в работе Консультативной группы по ДОВСЕ.

11.5. Окончательный распад Югославии

После поражения в Косовской войне внутриполитическая ситуация в СРЮ осложнилась. Президент СРЮ С. Милошевич решил выставить свою кандидатуру для избрания президентом Югославии. Выборы были назначены на 24 сентября 2000 г. Официально они принесли победу претенденту, но оппозиция отказалась признать их результаты. С. Милошевич потребовал проведения в соответствии с законом второго тура голосования, но в результате уличных демонстраций он был свергнут. 6 октября 2000 г. конституционный суд СРЮ вынес вердикт в пользу законности избрания президентом кандидата оппозиции Воислава Коштуница.

Новое сербское правительство возглавил Зоран Джинджич. По его инициативе СРЮ начала процесс нормализации отношений с Западом. В июне 2001 г. С. Милошевич был выдан Международному трибуналу по бывшей Югославии в Гааге по обвинению в преступлениях против человечности в связи с событиями в Косове. Этот шаг усилил неприязнь патриотических сил к премьер-министру, и 12 марта 2003 г. З. Джинджич был убит в Белграде.

Ключевой проблемой новой власти стала дезинтеграция СРЮ. Пришедший в мае 1998 г. к власти в Черногории президент Мило Джуканович провозгласил курс на мирное отделение от Сербии. В 2000 г. Черногория перешла на немецкую марку, а с января 2002 г. официальной денежной единицей страны стал евро. 7 сентября 2002 г. при посредничестве ЕС было подписано соглашение о преобразовании

Югославии в Федерацию Сербии и Черногории при сохранении их в составе единого государства. С 4 февраля 2003 г. в связи с принятием новой конституционной хартии бывшая Союзная Республика Югославия стала официально называться Сербией и Черногорией.

Новое конфедеративное образование просуществовало три года. 21 мая 2006 г. в Черногории прошел референдум о независимости: «за» высказались 55,4% избирателей, принявших участие в голосовании, «против» — 44,6%. 3 июня 2006 г. скупщина (парламент) Черногории провозгласила независимость республики. 15 июня 2006 г. этот факт признала Сербия. В конце июня 2006 г. Черногория стала членом ООН. 20 октября 2007 г. была принята конституция республики.

Провозглашение независимости Черногории обострило проблему Косова. Резолюция Совета Безопасности ООН № 1244 была принята в отношении СРЮ, а не Сербии. На фоне усилившегося в Косове движения за независимость это вызвало раскол в Совете Безопасности ООН. Россия и КНР утверждали, что резолюция № 1244 гарантирует территориальную целостность Сербии как правопреемницы Югославии. США, Британия и Франция полагали, что эта резолюция гарантировала территориальную целостность Югославии, а не Сербии. В октябре 2005 г. Совет Безопасности ООН высказался за начало переговоров о статусе края. 31 января 2006 г. произошло заседание Контактной группы по Косову (США, Россия, Британия, Франция, Германия, Италия, ООН и ЕС) на уровне министров иностранных дел. Контактная группа приняла всестороннее заявление, в котором указывалось на необходимость принять во внимание особый характер косовской проблемы.

Это важно

После распада СФРЮ в декабре 1991 г. Сербия и Черногория создали новое государство — Союзную Республику Югославия и объявили ее правопреемницей СФРЮ. Однако международное сообщество из-за конфликта в Хорватии не признало ее в этом качестве. СРЮ не была принята в ООН. Место представителя Югославии в ООН оставалось пустым. Страны НАТО на переговорах 2007 г. использовали этот факт в качестве контраргумента против признания Сербии правопреемницей СРЮ.

Для согласования противоположных позиций Контактная группа создала специальную комиссию во главе с бывшим президентом Финляндии Марти Ахтисаари. 20 февраля 2006 г. в Вене при посредничестве М. Ахтисаари начались переговоры между представителями Сербии и Косова. Достичь компромисса не удалось. Для преодоления переговорного тупика «комиссия Ахтисаари» разработала план проведения в Косове референдума о независимости под контролем ООН. 26 марта 2007 г. «план Ахтисаари» был представлен в Совет Безопасности ООН, где на заседании 3 апреля 2007 г. только три его члена (США, Франция и Британия) заявили о поддержке плана.

Попытки возобновить переговоры летом и осенью 2007 г. оказались неудачными. 19 декабря 2007 г. страны ЕС и США объявили, что возможности достижения компромисса исчерпаны: единственным вариантом остается реализация «плана Ахтисаари». Россия и КНР заявили, что подобный референдум может быть проведен только с согласия Сербии. Такого согласия предоставлено не было — напротив, Белград заявил о непризнании отсоединения Косова.

9 января 2008 г. председателем правительства Косова стал бывший руководитель сил ОАК Хашим Тачи, сторонник провозглашения независимости Косова. Европарламент заявил о реализации «плана Ахтисаари» через механизм специальной миссии «Европейский закон» (*Eurolex*). 16 февраля 2008 г. специальная миссия ЕС в составе 2000 гражданских лиц и представителей правоохранительных органов была отправлена в Косово. 17 февраля 2008 г. парламент Косова провозгласил независимость в одностороннем порядке.

Это важно

Соединенные Штаты и большинство стран ЕС (кроме Испании) признали независимость Косова. Россия, КНР, Индия и ряд других стран заявили о непризнании этого решения. МИД России заявил также о появлении опасного прецедента признания «непризнанных государств», появившихся в результате замороженных конфликтов. Фактически одностороннее провозглашение независимости Косова стало прецедентом изменения границ без санкции Совета Безопасности ООН.

22 июля 2010 г. Международный суд ООН признал законность решения властей Косова о провозглашении независимости от Сербии. Однако его решения носят рекомендательный характер. Косово формально не признано ООН в качестве независимого государства и не является его членом.

11.6. «Пятидневная война» вокруг Южной Осетии

Одним из эпицентров международной конфликтности стал Кавказ. С конца 1990-х годов руководство Грузии сближалось с США, видя в американской политике противовес российскому влиянию (в идеале — средство вернуть контроль над Абхазией и Южной Осетией). Соединенные Штаты также шли на сближение с Тбилиси. Грузия рассматривалась администрацией У. Клинтона как плацдарм для строительства нефтепровода Баку—Тбилиси—Джейхан и оказания давления на южные границы России, прежде всего район Чеченского конфликта.

В ходе антитеррористической операции в Чечне часть сепаратистов была вытеснена в находящееся на грузинской территории Панкийское ущелье. Поскольку его населяли чеченцы-кистининцы, сепаратистам

удалось создать здесь базу для проникновения на российскую территорию. Правительство Э. Шеварднадзе, несмотря на требования Москвы, не препятствовало их деятельности. 5 декабря 2000 г. по инициативе российской стороны между РФ и Грузией был введен визовый режим. В сентябре 2002 г. руководство России сделало ряд заявлений о возможности проведения самостоятельной операции в Панкайском ущелье. Грузия приняла меры к выводу из ущелья сепаратистов: часть ушла в Турцию, часть — в другие высокогорные районы Грузии. В ответ правительство Э. А. Шеварднадзе расширило начавшееся в 1997 г. военное сотрудничество с США. В 2002 г. была запущена американо-грузинская программа «Обучение и оснащение», стоимость которой составила 64 млн долл.

В ноябре 2003 г. в Грузии произошла смена власти, получившая название «революции роз». Оппозиция, объединявшая крайне либеральные и националистические силы, не признала результаты парламентских выборов. В результате президент Э. А. Шеварднадзе был вынужден уйти в отставку. На президентских выборах 5 января 2004 г. победу одержал лидер оппозиции М. Н. Саакашвили. Новый президент выступал за ускоренное сближение с США и восстановление территориальной целостности в границах Грузинской ССР на 1 января 1989 г.

► **«Революция роз»** — государственный переворот Грузии в ноябре 2003 г., который привел к свержению президента Э. Шеварднадзе.

В России первоначально преобладал подход на избежание конфронтации и выстраивание конструктивных отношений с Грузией. Пользуясь этим, администрация М. Н. Саакашвили подавила протест лидера автономной республики Аджарии А. Абашидзе. 5 мая 2004 г. при посредничестве секретаря Совета безопасности РФ И. С. Иванова между грузинской и аджарской стороной было достигнуто соглашение. А. Абашидзе покинул Аджарию при гарантии судебного иммунитета со стороны Грузии; в республике было введено прямое президентское правление.

Это интересно

Поворот администрации М. Саакашвили к конфронтации был болезненно встречен в Москве. Российское руководство подвергалось критике за отказ от поддержки А. Абашидзе. Свою роль сыграл также эффект разочарования: в российском обществе в начале 2004 г. были сильны ожидания в пользу улучшения отношений с Грузией. 9 марта 2004 г. министр иностранных дел И. С. Иванов был переведен на должность секретаря Совета безопасности РФ. В экспертных кругах распространялось мнение, что причиной его отставки стала неудача на грузинском направлении.

Победа в Аджарии побудила правительство М. Саакашвили усилить давление на Южную Осетию. 31 мая 2004 г. в демилитаризованную зону на границе с Южной Осетией была впервые введена тяжелая грузинская бронетехника. Россия квалифицировала этот шаг Тбилиси

как нарушение условий Дагомысских соглашений 1992 г. Ситуация обострилась 11 августа 2004 г., когда грузинские войска начали обстреливать окраины Цхинвала¹ и попытались взять под контроль стратегически важное Лиахвское ущелье. Силы самообороны Южной Осетии отбили наступление (вопрос об участии в боевых действиях российских миротворцев остается дискуссионным). 20 августа 2004 г. грузинские силы были отведены на исходные позиции.

► **«Лиахвский инцидент»** — неофициальное название грузино-юго-осетинского противостояния в августе 2004 г. Это, по сути, было первое после подписания Дагомысских соглашений вооруженное столкновение Грузии и Южной Осетии.

Российская сторона попыталась сделать шаги навстречу Тбилиси. В мае 2005 г. была достигнута договоренность о выводе всех российских военных баз с территории Грузии до конца 2008 г. Но, несмотря на вывод российских баз к ноябрю 2007 г., улучшения отношений обеих стран не произошло. В России были введены санкции против Грузии и грузинской общины. Грузинская сторона регулярно шла на провокационные шаги вроде выдвижения уголовных дел в отношении российских миротворцев в Южной Осетии или ареста российских военнослужащих по обвинению в шпионаже. Амбиции грузинского руководства возросли после переподготовки грузинской армии при американской поддержке.

15 февраля 2006 г. парламент Грузии принял резолюцию о выводе российских миротворцев из Абхазии и Южной Осетии с последующей заменой их миротворцами ОБСЕ (фактически стран НАТО). Действия Тбилиси вызвали болезненную реакцию в Сухуме и Цхинвале. 14 июня 2006 г. главы Абхазии, Приднестровья и Южной Осетии на саммите в Сухуме заключили «Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи» и подписали Декларацию о создании сообщества «За демократию и права народов». (В литературе этот союз обозначен как «Содружество непризнанных государств» или «СНГ-2»). Документ предусматривал создание коллективных миротворческих вооруженных сил, которые в случае необходимости могли бы заменить российских миротворцев и совместно отражать возможные силовые акции «малых метрополий». Россия пошла на открытую поддержку «СНГ-2». 15 июня 2006 г. президент В. В. Путин объявил, что судьба непризнанных государств должна определяться волей их населения на основе права на самоопределение. 20 июля 2006 г. министр обороны России С. Иванов пообещал помочь Абхазии и Южной Осетии в случае грузинской агрессии.

Ответом Грузии стала силовая демонстрация в Кодорском ущелье. По условиям Московского договора 1994 г., верхняя часть Кодорского уще-

¹ В Грузинской ССР использовались грузинские названия городов — Цхинвали и Сухуми. После конфликтов 1989–1994 гг. закрепились их названия Цхинвал (по-осетински) и Сухум (по-абхазски).

лья находилась под контролем Абхазии, нижняя — Грузии. Однако власть в верхней части принадлежала грузинской народности сванов. Сваны сохранили собственную систему управления, соблюдали мир с абхазами, но признавали над собой власть Тбилиси. Летом 2006 г. между главой администрации сванской части Кодорского ущелья Эмзаром Квициани и правительством М. Саакашвили возник конфликт. Для его подавления 22–28 июля 2006 г. грузинские силы смогли успешно осуществить операцию по переброске в Верхний Кодори дополнительного контингента, с помощью которого Тбилиси восстановил свой контроль над этой территорией. В тылу Абхазии появился плацдарм, с которого усилившаяся группировка грузинских войск могла проводить боевые операции. 27 сентября 2006 г. грузинское правительство заявило, что разместит в верхней части Кодори так называемое правительство Абхазии в изгнании во главе с Малхазом Акишбая. Это усугубило возмущение в Сухуме.

На Бухарестском саммите НАТО 5 апреля 2008 г. рассматривался вопрос о предоставлении Грузии и Украине плана действий по членству в НАТО. Это предложение вызвало протест присутствовавшего на саммите Президента России В. В. Путина. Российскую позицию поддержали лидеры Франции и Германии. Вопрос о предоставлении Украине и Грузии планов действий по членству в НАТО (ПДЧ) был перенесен на декабрьскую сессию Совета НАТО. Однако представители Абхазии и Южной Осетии, ссылаясь на «косовский прецедент», заявляли о готовности провозгласить независимость в случае получения Грузией ПДЧ. 16 апреля 2008 г. МИД России сообщил, что президент В. В. Путин поручил правительству строить с Абхазией и Южной Осетией особые отношения. В течение апреля—мая 2008 г. в Абхазию были введены дополнительные силы ВДВ и подразделения железнодорожных войск России. Это вызвало негативную реакцию США.

Это интересно

В мае 2008 г. в СМИ появились сообщения о готовности Германии взять на себя роль посредника. Министр иностранных дел ФРГ Ф. В. Штайнмайер якобы предлагал компромисс: принятие Грузии в НАТО без Абхазии и Южной Осетии. Появился термин «план Штайнмайера». Официальных подтверждений эта версия не получила.

Ситуация изменилась после визита в Тбилиси госсекретаря США К. Райс 9–10 июля 2008 г. К. Райс заявила, что для получения ПДЧ Грузия должна до декабря 2008 г. решить вопрос с Южной Осетией и Абхазией (правда, не уточнила, в какой именно форме). Заявления К. Райс сделали политику Тбилиси более наступательной. 10 июля 2008 г. Грузия отозвала своего посла в РФ в связи с появлением российских самолетов над территорией Южной Осетии. 2 августа 2008 г. между вооруженными силами Грузии и частями самообороны Южной Осетии начались, как в 2004 г., локальные боестолкновения.

Вечером 7 августа 2008 г. президент М. Н. Саакашвили заявил, что Тбилиси выходит из режима прекращения огня и начинает операцию по наведению «конституционного порядка» в Южной Осетии. В ночь с 7 на 8 августа 2008 г. грузинские войска после артиллерийской подготовки из систем залпового огня по столице Южной Осетии Цхинвалу начали штурм города. Сопротивление нападению оказали российские миротворческие и осетинские батальоны, а затем — гражданские ополченцы. Несмотря на сопротивление, грузинские войска успели почти полностью захватить Цхинвал.

Москва решила направить на пресечение агрессии части 58-й армии. Российская сторона назвала эти действия операцией по принуждению к миру; президент Грузии издал 8 августа 2008 г. декрет об объявлении войны России, который на следующий день был одобрен грузинским парламентом. В течение следующих пяти дней части 58-й армии изгнали грузинские формирования со всей территории Южной Осетии и продвинулись на грузинскую территорию, заняв город Гори, через который проходят главные железнодорожные и шоссейные коммуникации между Восточной и Западной Грузией. Одновременно они блокировали позиции грузинских войск в верхней части Кодорского ущелья и захватили базу грузинских ВВС в Сенаки (Западная Грузия).

Российские войска уничтожили или взяли в качестве трофеев большую часть объектов военной инфраструктуры, склады боеприпасов, вооружения и технику грузинской армии. Корабли Черноморского флота России перекрыли подходы к порту Поти, через который в Грузию обычно поступала военная помощь из-за рубежа. Вооруженные силы Абхазии начали наступление против грузинских войск в Верхнем Кодори и почти полностью вытеснили их оттуда.

Администрация Дж. Буша обвинила Россию в попытке свергнуть грузинское руководство. На заседании Совета Безопасности ООН американский представитель Р. Халилзад обвинял Москву в агрессии против Грузии. Соединенные Штаты пошли на силовую демонстрацию в виде переброски грузинского военного контингента из Ирака в зону боевых действий (ситуация беспрецедентная со времен Корейской войны 1950—1953 гг.). В СМИ появились публикации о том, что администрация Дж. Буша рассматривала возможность нанесения авиаударов по позициям 58-й армии. Позднее они были документально подтверждены. Однако действия российской авиации убедили Вашингтон в опасности высоких потерь. Несмотря на это, Соединенные Штаты пошли на ограниченную силовую демонстрацию. В конце августа 2008 г. в Черное море к порту Батуми были направлены корабли ВМС США — флагман 6-го флота корабль управления LCC-20 *Mount Whitney*, эсминец *McFaul*, сторожевой корабль береговой охраны США WHEC-716 *Dallas*, океанографическое судно Центра морских перевозок ВМС США *Pathfinder*.

Это важно

Фактическая вовлеченность в войну США была вызвана их стремлением выяснить несколько моментов. *Во-первых*, получить сведения о готовности России применить силу за пределами своих границ. *Во-вторых*, понять способность тандема «Путин—Медведев» действовать в условиях кризиса. *В-третьих*, выяснить степень прочности позиции России на Кавказе. *В-четвертых*, прозондировать уровень уязвимости российских ВВС для американских информационно-космических систем. *В-пятых*, создать прецедент для изменения правового режима черноморских проливов и обеспечения американского присутствия в Черном море.

Дипломатическую поддержку России оказала Турция. В течение нескольких дней турецкое правительство затягивало выдачу разрешения на проход кораблей ВМС США к грузинскому побережью через контролируемые ею проливы Босфор и Дарданеллы. 20 августа 2008 г. (т.е. после завершения активной фазы конфликта) Анкара предоставила разрешение США на проход ВМС. Но одновременно правительство Турции ограничило их пребывание сроком 45 суток, как и было определено конвенцией Монтрё 1936 г. Действия правительства Р. Т. Эрдогана вызвали недовольство в Вашингтоне.

Страны ЕС проявили гибкость. 11 августа 2008 г. министры иностранных дел Франции и Финляндии вылетели в Тбилиси, где попытались убедить грузинское руководство пойти на политическое урегулирование конфликта. Речь шла о необходимости заявить об отказе от применения силы против Южной Осетии и Абхазии, как того требовала Россия. Затем в переговоры включился президент Франции Н. Саркози. 12 августа 2008 г. он побывал в Москве и Тбилиси, пытаясь найти формулу урегулирования конфликтов. В России ему удалось подписать документ из шести пунктов, которые были предложены грузинской стороне. В тот же день Москва официально объявила об успешном окончании операции по принуждению грузинских властей к миру.

В Тбилиси согласились только с частью из них. Грузинская сторона отказывалась дать гарантии неприменения силы против Южной Осетии и Абхазии и требовала «полного вывода российских войск из Грузии», имея в виду и удаление российских миротворцев из Южной Осетии и Абхазии. В Брюсселе настаивали на уходе России с земель «основной части» Грузии, задерживаться на которых в Москве и не собирались.

Россия вывела войска с территории Грузии, но 26 августа 2008 г. заявила о дипломатическом признании Южной Осетии и Абхазии. Москва сослалась на прецедент Косова, которое имело основания на независимость не больше, чем Абхазия и Южная Осетия, но получило признание многих стран мира. В ответ Грузия разорвала дипломатические отношения с Россией.

Для обсуждения ситуации 1 сентября 2008 г. в Брюсселе состоялось заседание Европейского совета. Предполагалось, что на нем будет обсуждаться вопрос о введении антироссийских санкций, с предложением о которых выступили Польша и Прибалтийские страны. Решение о санкциях принято не было. Ближайшие партнеры России, как в рамках ШОС, так и по интеграционным проектам в СНГ, заняли выжидательную позицию, выступив в основном «с пониманием» позиции России. Никто из них независимость Южной Осетии и Абхазии не признал.

* * *



«Пятидневная война» вокруг Южной Осетии стала апогеем конфронтации середины 2000-х годов. После ее окончания к элитам России, США и КНР пришло ощущение новой реальности. Соединенные Штаты впервые столкнулись с реальной ограниченностью своих возможностей. Россия и КНР осознали возможность принуждения Вашингтона к компромиссу по ключевым проблемам, хотя одновременно и готовность США идти на применение военной силы. Порог применения силы в отношениях между великими державами стал ниже, чем в годы bipolarной конфронтации. Возник запрос на ревизию системы международных отношений.

Контрольные вопросы

1. В чем заключалась причина вспышки международной конфликтности в середине 2000-х годов?
2. В чем суть «Второго тайваньского кризиса»? Покажите его связь с проблемой противоракетной обороны.
3. Выделите этапы дипломатического конфликта вокруг размещения систем американской ПРО в Европе.
4. Какую роль сыграл распад ДОВСЕ в нарастании международной конфликтности?
5. В чем заключается суть Косовского прецедента?
6. Как «пятидневная война» вокруг Южной Осетии повлияла на стратегические отношения между Россией и США?

Рекомендуемая литература

Кейган Р. Конец иллюзиям: история возвращается // Pro et contra. Т. 11. № 6 (39). Ноябрь–декабрь 2007. С. 20–22.

Косолапов Н. А. Пороговый уровень и вероятность конфликта США // Международные процессы. 2008. Т. 6. № 18. С. 15–25.

Фененко А. В. Современная международная безопасность: ядерный фактор. М.: НОФМО; Аспект Пресс, 2013.

Beyond Preemption: Force and Legitimacy in a Changing World / Ivo H. Daalder (ed.). Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

Monten J. The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism and Democracy Promotion in U.S. Strategy // International Security. Vol. 29. No. 4. (Spring 2005).

Gates R. M. A Balanced Strategy // Foreign Affairs. Vol. 88. No. 1. (January / February 2009). P. 28–40.

Часть III

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО
ПОРЯДКА**

Глава (12)

БЛИЖНЕВОСТОЧНЫЙ КОНФЛИКТ

Прекращение bipolarной конфронтации побудило великие державы начать поиски путей урегулирования Ближневосточного конфликта. В период холодной войны столкновения между Израилем и арабскими странами отражали на региональном уровне конфронтацию между США и СССР. Это обстоятельство внушало надежды на возможность мирного разрешения тянувшихся с середины 1940-х годов арабо-израильских противоречий. Однако попытки урегулировать Ближневосточный конфликт на протяжении последующих двадцати пяти лет оказались неудачными: их регулярный провал приводил к возникновению новых вооруженных конfrontаций.

12.1. Осло-Вашингтонский процесс 1990-х годов

Правовые рамки ближневосточного мирного процесса были заложены резолюцией Совета Безопасности ООН № 242, принятой после завершения Шестидневной войны 1967 г. По ее условиям Израилю предписывалось вывести войска с занятых в ходе войны территорий арабской Палестины, Синайского полуострова и Голанских высот. Арабские страны должны были начать с Израилем переговоры о заключении мирного договора. Однако между сторонами сохранились разногласия относительно очередности шагов. Израиль требовал начать выполнение резолюции с мирных переговоров и признания его права на существование; арабские страны — с вывода израильских войск. Поэтому резолюция № 242 осталась нереализованной, хотя заложила правовые рамки для ближневосточного мирного процесса.

После «октябрьской войны» 1973 г. президент Египта Анвар Садат (1971–1981) начал выстраивать диалог с Израилем и США. В 1977 г. А. Садат, несмотря на негативную позицию других арабских стран, совершил визит в Израиль и выступил перед кнессетом с призывом начать мирный диалог. Американская дипломатия выступила в роли посредника. 5–17 сентября 1978 г. на саммите в Кемп-Дэвиде президент А. Садат и премьер-министр Израиля М. Бегин подписали два документа: «Принципы для подписания мирного договора между Египтом и Израилем» и «Принципы мирного урегулирования на Ближнем Востоке».

токе». Эти документы фиксировали за арабским населением Палестины право выбирать для себя форму управления в границах Западного берега реки Иордан и сектора Газа. 26 марта 1979 г. М. Бегин и А. Садат подписали в Кемп-Дэвиде Египетско-израильский мирный договор. Стороны отказывались от взаимных претензий и устанавливали дипломатические отношения; израильская сторона возвращала Египту Синайский полуостров. Фактически это означало утверждение принципа «*мир в обмен на территорию*».

С конца 1980-х годов Израиль и Организация Освобождения Палестины (ООП) стали склоняться к мирным переговорам. *Во-первых*, для США в условиях ослабления глобальной конфронтации с СССР значимость Израиля как союзника снижалась. *Во-вторых*, советское руководство во главе с М. С. Горбачевым свернуло внешнеполитическую активность на Ближнем Востоке. *В-третьих*, руководство Израиля и ООП осознавало невозможность в обозримом будущем добиться ликвидации противоположной стороны. Попытка восстания на территории арабской Палестины в 1987—1991 гг., получившая название «Первая интифада», закончилась неудачей.

► **Интифада** — кампания вялотекущего гражданского неповиновения, проходящая в форме массовых акций протesta с периодическими вспышками насилия и/или террористическими актами.

Началом ближневосточного мирного процесса стала прошедшая 30 октября — 1 ноября 1991 г. Мадридская мирная конференция. В роли коспонсоров мирного процесса выступили США и СССР. (Позднее этот статус перешел к Российской Федерации как правопреемнице Советского Союза.)

► **Коспонсор** — государство, наделенное статусом официального помощника мирного процесса.

Конференция постановила начать мирные переговоры между Израилем и ООП. В основу будущего мирного урегулирования должен был быть положен Кемп-Дэвидский принцип «*мир в обмен на территорию*». Конференция определяла 13 сентября 2000 г. как предельную дату, до которой Израиль и ООП должны были подписать мирный договор или аналогичный ему по статусу документ.

В мае 1992 г. на парламентских выборах в Израиле победила левая партия «Авода». Новое правительство сформировал Ицхак Рабин, выступавший сторонником диалога с ООП. Заместитель министра иностранных дел Израиля Йоси Бейлин инициировал переговоры с представителями ООП в Лондоне и Осло. По их итогам были подписаны два базовых соглашения.

Первое — *Соглашение о взаимном признании*. Этот документ был подписан в Осло 20 августа 1993 г. министром иностранных дел Изра-

иля Шимоном Пересом и представителем ООП на переговорах Махмудом Аббасом (отсюда его неофициальное название — соглашение «Осло-1»). Это соглашение было обнародовано 3 сентября 1993 г., поэтому иногда в источниках указывается эта дата. Израиль и ООП признавали друг друга в качестве равноправных субъектов переговорного процесса и обязались строить диалог на основе резолюции Совета Безопасности ООН № 242.

Второе — совместная *Декларация о принципах*, подписанная в Вашингтоне 13 сентября 1993 г. Ш. Пересом и М. Аббасом. По условиям декларации Израиль согласился с созданием палестинской автономии, у которой будут собственные органы самоуправления. В ответ ООП обязывалась прекратить террористическую деятельность против Израиля. На церемонии подписания присутствовали президент США Уильям Клинтон, премьер-министр Израиля Ицхак Рабин и председатель ООП Ясир Арафат. Декларация была засвидетельствована (контрасигнована) государственным секретарем США У. Кристофером и министром иностранных дел Российской Федерации А. В. Козыревым. Соглашение «Осло-1» и Вашингтонская декларация создали правовые рамки для ближневосточного мирного процесса.

► **Осло-Вашингтонский процесс** — мирные переговоры между Израилем и ООП, основой которых стали соглашения в Осло и Вашингтоне 1993 г.

Последующие договоренности были призваны закрепить мирный диалог. 4 мая 1994 г. Ш. Перес и М. Аббас подписали в Каире соглашение, определившее порядок передачи Палестинской Национальной автономии (ПНА) территории сектора Газа и анклава Иерихон. 26 октября 1994 г. Израиль и Иордания подписали мирный договор. Его условиями стали взаимное признание сторон и установление дипломатических отношений. Иорданско-израильская граница была зафиксирована в целом по бывшей демаркационной линии между Британской подмандатной Палестиной и Эмирятом Трансиорданией. Иордания, таким образом, стала вторым (после Египта) арабским государством, признавшим Израиль.

28 сентября 1995 г. Ш. Перес и М. Аббас подписали в Вашингтоне Временное соглашение по Западному берегу Иордана и сектору Газа (неофициальное название — Соглашение «Осло-2»), условия которого предусматривали создание избранного органа власти автономии — Палестинского Совета при одновременном выводе израильских войск с территории ПНА. Однако «Осло-2» вызвало раскол и в Израиле, и в ПНА. В Палестинской автономии его признал ФАТХ, в то время как радикально-исламистское движение «Хамас» заявило о его категорическом неприятии. Духовные лидеры Израиля — раввины — также осудили это соглашение. Кнессет 5 октября 1995 г.ratифицировал его перевесом в два голоса (61 против 59). 4 ноября 1995 г. на митинге в Тель-Авиве пра-

вой экстремист Игаль Амир застрелил премьер-министра Изхака Рабина. *Это событие привело к блокировке Осло-Вашингтонского процесса.*

На выборах в кнессет 29 мая 1996 г. победила правая партия «Ликуд». Правительство Израиля возглавил Беньямин Нетаньяху, который ограничил повестку мирного процесса «тремя нет»: нет созданию палестинского государства, нет выводу израильских войск, нет дискуссиям о статусе Иерусалима. Руководство ПНА восприняло заявления Б. Нетаньяху как неоправданный пересмотр соглашения «Осло-2». Правительство Израиля, в свою очередь, увязало выполнение «Осло-2» с пресечением ПНА действий «Хамас». Попытки администрации У. Клинтона возобновить израильско-палестинские переговоры не принесли успеха. Единственным шагом в сторону мирного процесса стала передача Израилем под контроль ПНА Самарии, Иудеи и города Хеврон.

Это важно

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 181 (II) от 29 ноября 1947 г. о разделе Палестины на еврейское и арабское государства предусматрала для Иерусалима специальный международный режим, который должен был обеспечиваться ООН через Совет по опеке. Однако в 1948 г. Трансиордания в одностороннем порядке оккупировала Восточный Иерусалим. В 1950 г. кнессет принял закон о переносе столицы в Иерусалим (Тель-Авив стал временной резиденцией правительства). В ходе Шестидневной войны 1967 г. восточная часть Иерусалима перешла под контроль Израиля. В 1980 г. кнессет принял основной закон об объединении Восточного и Западного Иерусалима и о объявлении города столицей Израиля. Совет Безопасности ООН в том же 1980 г. принял резолюцию № 478, которая осудила принятие Израилем «основного закона» об Иерусалиме.

Ситуация изменилась 17 мая 1999 г., когда на выборах в кнессет победила партия «Авода». Новый премьер-министр Эхуд Барак, поддерживавший идею ближневосточного мирного процесса, заявил о намерении продолжать курс И. Рабина. Однако Э. Барак был вынужден принимать решения в условиях недостатка времени: до предельного срока достижения мирных соглашений, установленного Мадридской конференцией (сентябрь 2000 г.), оставалось менее полутора лет. В этой связи Э. Барак провозгласил «политику доверия»: серию односторонних уступок ООП со стороны Израиля, призванных активизировать мирный процесс. Важнейшими из них стали окончательный вывод израильских войск с подконтрольной ПНА территории и создание коридора безопасности между Западным берегом реки Иордан и сектором Газа. В мае 2000 г. израильские войска были выведены из «зоны безопасности» в Южном Ливане. Между Израилем и Сирией начались переговоры о демилитаризации Голанских высот.

Администрация У. Клинтона попыталась воспользоваться ситуацией, выступив посредником на переговорах между Израилем и ООП.

С этой целью в местечке Кемп-Дэвид (США) 11–25 июля 2000 г. состоялся трехсторонний саммит У. Клинтона, Э. Барака и Я. Арафата. Россия, несмотря на статус коспонсора ближневосточного мирного процесса, не получила приглашения на саммит. МИД России, в свою очередь, негативно отреагировал на Кемп-Дэвидскую встречу, назвав ее актом членчной дипломатии США.

- **Членчная дипломатия** — односторонние действия, предпринимаемые одним из посредников без уведомления других.

Израиль соглашался на создание в течение ближайших десяти–пятнадцати лет Палестинского государства при условии его признания и предоставления гарантий безопасности, а также на раздел Иерусалима на Западный и Восточный с передачей последнего под временное управление ООН. Однако ПНА отказалась признать такой вариант, потребовав полной передачи Восточного Иерусалима. Саммит в Кемп-Дэвиде завершился безрезультатно. Достичь мирного соглашения к сентябрю 2000 г. Израилю и ООП не удалось.

12.2. Вторая интифада и план «Дорожная карта»

Неудача Осло–Вашингтонского процесса привела к возобновлению интифады на территории ПНА. 26 сентября 2000 г. лидер израильской правой партии «Ликуд» Ариэль Шарон посетил Храмовую гору в Иерусалиме. Его визит вызвал негативную реакцию палестинцев, поскольку там находится мечеть Аль-Акса. (В этой связи вторую палестино–израильскую интифаду часто называют «интифадой Аль-Акса».) В ответ исламистские организации «Хамас», «Танзим» и «Бригады мучеников Аль-Аксы» в октябре 2000 г. начали масштабные акции протesta, которые переросли в столкновения с подразделениями израильской армии и полиции. Израиль начал наносить удары с воздуха по военным и административным объектам ПНА.

Это важно

Премьер-министр Э. Барак, опасаясь краха «политики доверия», предложил вернуться к переговорам с ПНА о статусе Иерусалима. 3 января 2001 г. он выступил с инициативой передать Восточный Иерусалим палестинцам при условии, что резиденция правительства будет находиться не в самом Иерусалиме, а в одном из его пригородов. Это были беспрецедентные уступки израильской стороны. Фактически речь шла о полноценном разделе Иерусалима (по образцу Берлина в годы холодной войны) на Западный (еврейский) и Восточный (арабский). 28 января 2001 г. в ходе переговоров в Табе (Египет) была достигнута предварительная палестино–израильская договоренность об окончательном урегулировании, включая проблему Иерусалима и беженцев.

Однако на досрочных выборах в кнессет 6 февраля 2001 г. победу одержала партия «Ликуд». Правительство Израиля возглавил Ариэль Шарон. В ходе предвыборной кампании он обещал взять за образец отношений с ПНА российскую антитеррористическую операцию в Чечне 1999–2000 гг. Кабинет А. Шарона прервал переговоры с Я. Арафатом, обвинив его в неспособности контролировать своих сторонников. В декабре 2001 г. резиденция Я. Арафата в городе Рамалле была блокирована израильскими войсками. К дипломатическому бойкоту правительства Я. Арафата присоединились Евросоюз, Египет, Иордания, Саудовская Аравия. При поддержке США правительство Израиля требовало отстранения Я. Арафата от руководства ПНА.

В апреле 2002 г. правительство А. Шарона провело на территории ПНА операцию «Защитная стена». В Палестинскую автономию были введены израильские вооруженные силы, в ее городах были уничтожены мастерские по производству взрывчатки и произведены аресты членов террористических организаций. Правительство Израиля опубликовало захваченные документы, свидетельствовавшие, что Я. Арафат участвует в финансировании террористических организаций и контрабанде оружия на территорию автономии. На границе между Израилем и ПНА началось строительство полноценных укреплений. К осени 2002 г. масштаб интифады резко снизился и фактически свелся к отдельным терактам.

Рост насилия на Ближнем Востоке побудил изменить формат миротворчества. 9–10 апреля 2002 г. в Мадриде состоялась встреча представителей Евросоюза, России, США и ООН. Они договорились создать новое объединение посредников — «ближневосточный квартет» — для консолидации усилий по мирному урегулированию Арабо-израильского конфликта.

19 марта 2003 г. под давлением США и Израиля Я. Арафат был вынужден согласиться на формирование нового правительства ПНА. Его руководителем стал Махмуд Аббас. Администрация Дж. Буша-мл. и израильское руководство надеялись, что новый палестинский лидер сможет подчинить себе радикальные группировки ООП и провести конструктивные переговоры с Израилем. 4 июня 2003 г. в иорданском городе Акаба состоялась трехсторонняя встреча президента США Дж. Буша, премьер-министра Израиля А. Шарона и главы правительства ПНА М. Аббаса. Я. Арафат не был допущен на встречу, оставаясь блокированным в своей резиденции в Рамалле. В ходе встречи был принят план «Дорожная карта». Он предусматривал:

- создание независимого государства Палестины при соблюдении принципа «непрерывности» ее территории;
- демонтаж еврейских поселений, построенных на землях, которые предполагалось передать ПНА;
- согласие Израиля на проведение в ПНА свободных выборов.

В плане не упоминалось о проблеме принадлежности Иерусалима. Фактически это означало, что М. Аббас согласился снять требование о превращении его части в столицу «Арабской Палестины», что было серезной уступкой.

Помощь в налаживании диалога между израильским правительством и ПНА стал оказывать «ближневосточный квартет». 4 мая 2004 г. «четверка» в специальном заявлении подтвердила свою приверженность общему видению сосуществования двух государств — Израиля и жизнеспособной, демократической, суверенной и граничащей с ним Палестины, и призывала обе стороны выполнять свои обязанности. Реализации плана способствовала также смена власти в ПНА. 11 ноября 2004 г. в парижском госпитале скончался президент ПНА Я. Арафат. На президентских выборах 15 января 2005 г. победил М. Аббас. Это повысило шансы на достижение компромисса с Израилем.

12.3. Ливанский кризис и обострение американо-сирийских отношений

Принятие плана «Дорожная карта» происходило на фоне дестабилизации ситуации в соседнем Ливане. На рубеже 2003—2004 гг. администрация Дж. Буша-мл. разработала проект демократизации «Большого Ближнего Востока» (*Greater Middle East*). На официальном уровне он был презентован в ходе саммита «Группы восьми» в Си-Айленде (США) 9–11 июня 2004 г. Речь шла о необходимости распространить либеральную демократию на широком пространстве от Северной Африки до Пакистана. «Витринами» успешности демократического процесса должны были стать Ирак, ПНА и Ливан.

Между тем внутриполитическая ситуация в этих странах оставалась нестабильной. В Ливане на протяжении 1975–1990 гг. шла гражданская война трех конфессиональных общин: мусульман-суннитов, мусульман-шиитов и христиан (в литературе ее часто называют Первой ливанской войной). Первых поддерживала Сирия, вторых — Иран, третьих — Израиль. По условиям подписанных в 1990 г. Таифских соглашений в Ливане сохранялось иностранное военное присутствие. В 1982 г. Израиль оккупировал территорию Южного Ливана, создав «зону безопасности» около своих границ. В 1990 г. по приглашению ливанского правительства в страну были введены сирийские войска.

Ситуация стала меняться в 2000-х годах. В ливанской эlite возникла влиятельная группа, выступавшая за построение сильного национального государства. Ее интересы представлял Рафик Харири, занимавший пост премьер-министра Ливана с 1992 г. В отличие от просирийского президента Эмиля Лахуда он был сторонником расширения связей с Саудовской Аравией и США. После саммита «Группы

восьми» в Си-Айленде Р. Харири стал выступать за вывод сирийских войск из Ливана (израильские вооруженные силы покинули страну еще в мае 2000 г.). Программа Р. Харири получила поддержку США и Франции. 2 сентября 2004 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1559 с требованием вывести сирийские войска с ливанской территории, а 19 октября 2004 г. — специальное заявление, призывающее Сирию вывести свои войска из Ливана, а Ливан — разоружить отряды радикально-шиитского движения «Хезболла».

Обстановка в Ливане стала накаляться. 20 октября 2004 г. Рафик Харири из-за конфликта с президентом Эмилем Лахудом был вынужден уйти в отставку. Его преемником стал просирийский премьер-министр Омар Карами. 14 февраля 2005 г. экс-премьер Ливана погиб от взрыва в своей машине. Это вызвало всплеск антисирийских настроений. 21 февраля 2005 г. в стране начались массовые антисирийские демонстрации, объединившие представителей всех конфессиональных общин. Демонстранты обвиняли в гибели Р. Харири Сирию и президента Эмиля Лахуда, требуя отставки президента, правительства и вывода сирийских войск. 28 февраля 2005 г. подал в отставку премьер-министр О. Карами. Президент Э. Лахуд сохранил власть, однако был вынужден потребовать от Дамаска удаления сирийской армии. К 10 апреля 2005 г. Сирия вывела войска с территории Ливана. Эти события получили название «Революция кедров», поскольку кедр — национальный символ Ливана.

► **«Революция кедров»** — массовые антисирийские выступления в Ливане в феврале 2005 г., которые привели к выводу из страны сирийских войск.

Убийство Р. Харири обострило американо-сирийские противоречия. 15 февраля 2005 г. США отзвали из Сирии посла Маргарет Скоуби «для срочных консультаций в связи с убийством Рафика Харири». На похоронах экс-премьера Ливана заместитель госсекретаря США Уильям Бёрнс потребовал немедленного вывода сирийских войск из Ливана. Соединенные Штаты и Франция заявили о необходимости провести международное расследование и предать суду виновников убийства. 7 апреля 2005 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1595, которая постановила создать международную комиссию во главе с немецким следователем Детловом Мехлисом для выяснения обстоятельств убийства Р. Харири. Выбор этой фигуры был не случайным, учитывая традиционно позитивное отношение к Германии в арабском мире.

25 октября 2005 г. комиссия Д. Мехлиса представила доклад Совету Безопасности ООН, в котором отмечалось, что к ликвидации Р. Харири могли быть причастны некоторые высокопоставленные сирийские чиновники, но не говорилось о причастности руководства Сирии к данной

акции. 31 октября 2005 г. Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию № 1636, требовавшую от Сирии «полностью, без каких-либо предварительных условий» сотрудничать с независимым расследованием убийства бывшего премьер-министра Ливана Рафика Харири». Документ предписывал сирийским властям задерживать всех лиц, кого комиссия ООН сочтет подозреваемыми в этом деле. Допросы подозреваемых должны были проводиться вне сирийской территории. Дамаск согласился с этими требованиями, хотя и объявил их несправедливыми.

Доклад комиссии ООН и резолюция № 1636 вызвали новый кризис в американо-сирийских отношениях. В сентябре 2005 г. Сирия в ответ на резкие заявления США прекратила сотрудничество с ними в области безопасности и разведывательной деятельности. 19 октября 2005 г. госсекретарь США К. Райс заявила, что Сирия укрывает иракских боевиков на своей территории. Осенью 2005 г. американские войска в Ираке вели боевые действия на сирийско-иракской границе против радикальных суннитов и «коалиции аз-Заркауи» (см. гл. 8). Эксперты заговорили о нарастающей угрозе американо-сирийского военного конфликта.

12.4. Вторая ливанская война

Но вопреки ожиданиям администрации Дж. Буша-мл. создать «сильный единый Ливан» не удалось. На фоне межобщинных противоречий деятельность ливанского правительства Фуада ас-Синьоре была парализована. Территория Ливана стала плацдармом для деятельности финансируемого Ираном радикально-шиитского движения «Хезболла». К началу 2006 г. «Хезболла» взяла под контроль территорию оставленного Израилем Южного Ливана, создав здесь квазигосударство во главе с шейхом Хасаном Насраллой. В его распоряжении оказались относительно мощные вооруженные формирования. 23 мая 2006 г. Х. Насралла заявил, что «Хезболла» обладает возможностью для нанесения ракетных ударов по северным городам Израиля и позициям его войск. Это заявление вызвало серьезную тревогу в Тель-Авиве.

В Израиле, в свою очередь, также усиливалась «партия войны». В конце 2005 г. А. Шарон из-за тяжелой болезни перестал исполнять обязанности премьер-министра, и 4 января 2006 г. его заменил бывший министр финансов и заместитель А. Шарона по партии Эхуд Ольмерт. 16 апреля 2006 г. он возглавил коалиционное правительство. Для укрепления внутриполитических позиций Э. Ольмерт выбрал путь силовой демонстрации. У руководства Израиля стали возникать планы проведения военной операции по разоружению «Хезболлы».

Дополнительным источником конфликта выступала проблема — статус Ферм Шебаа — спорной территории площадью около 22 км²,

расположенной между Ливаном, Сирией и Израилем. Фермы Шебаа — единственная стратегически важная высота в районе Голанских высот. Опираясь на нее, можно организовать атаку для установления контроля над Голанскими высотами. Между тем «Хезболла» объявила Фермы Шебаа территорией Ливана, незаконно оккупированной Израилем. Вооруженные силы Израиля усилили режим патрулирования Ферм Шебаа.

► **Фермы Шебаа** — стратегическая важная возвышенность в районе Голанских высот, находящаяся на стыке границ Израиля, Ливана и Сирии.

Военный конфликт начался 12 июля 2006 г. Поводом к нему послужило нападение формирования «Хезболлы» на израильский патруль в районе Фермы Шебаа, завершившийся гибелью трех и захватом в плен двух израильских военнослужащих. Израильская сторона также сообщила, что через несколько часов после этого инцидента «Хезболла» нанесла ракетный удар по северной территории Израиля. Правительство Э. Ольмерта заявило о начале операции по разоружению «Хезболлы». Эта акция получила название «Достойное возмездие», которая условно разделялась на два этапа.

На первом этапе (12–31 июля 2006 г.) израильская авиация наносила ракетно-бомбовые удары по позициям «Хезболлы», а также по мостам, автодорогам и военно-стратегическим объектам на всей территории Ливана. Военно-морские силы Израиля осуществляли блокаду морского побережья Ливана. Ракетно-бомбовые удары привели к масштабному разрушению ливанских мостов и автодорог.

На втором этапе (1–14 августа 2006 г.) израильская армия начала наземную операцию в Южном Ливане, продвигаясь в глубь его территории. Постепенно она форсировала реку Литания, фактически восстановив оставленную в 2000 г. «зону безопасности» на территории Южного Ливана. Наступление израильской армии вызвало напряженное отношение в соседней Сирии. 2 августа 2006 г. ее армия была приведена в состояние повышенной боевой готовности. 12 августа 2006 г. Сирия заявила, что вмешается в конфликт, если израильская армия выйдет за границы «зоны безопасности» 2000 г.

Однако «Хезболла» сумела организовать сопротивление. Вооруженные формирования провели ракетные обстрелы городов на севере Израиля. Пропагандистский эффект от этих действий оказался тем более высок, что «Хезболла» трактовала их как акции возмездия за налеты израильской авиации на ливанские города. Формирования «Хезболлы» встретили вооруженные силы Израиля интенсивным минометным и ракетным огнем, что привело к напряженным боям на территории Южного Ливана. Ситуация разительно отличалась от быстрых военных побед Израиля в кампаниях 1967, 1973 и 1982 гг.

Среди великих держав не было единства относительно начавшейся войны. США безоговорочно поддерживали Израиль, утверждая, что военные действия должны продолжаться до полного разоружения или по крайней мере изгнания «Хезболлы». Франция выступала за скорейшее окончание конфликта и ввод в Ливан миротворческих сил ООН. Россия поддержала французские предложения, подчеркивая, что продолжение боевых действий может привести к втягиванию в конфликт Сирии и Ирана. 26 июля 2006 г. в Риме состоялась международная конференция по ливанской войне, организованная ЕС, фактически Францией и Италией. В ходе конференции премьер-министр Ливана Фуад ас-Синьора представил план мирного урегулирования из семи пунктов:

- 1) прекращение военных действий;
- 2) обмен военнопленными;
- 3) вывод израильских сухопутных войск со спорной территории Ферм Шебаа;
- 4) передача спорных территорий Ферм Шебаа под временный контроль ООН;
- 5) переход Южного Ливана под контроль ливанской армии;
- 6) ввод многонациональных миротворческих сил под флагом ООН на юг Ливана;
- 7) приданье миссии ООН полицейских функций для гарантии стабильности и безопасности.

План Фуада ас-Синьора поддержали Франция и Италия, а в дальнейшем Евросоюз, Лига арабских государств и лидер «Хезболлы» Х. Насралла. Совет Безопасности ООН стал вырабатывать проект мирного урегулирования на базе решений Римской конференции и 11 августа 2006 г. принял резолюцию № 1701, которая предусматривала прекращение огня, вывод израильских войск с ливанской территории, ввод миротворческих сил ООН и разоружение «Хезболлы» под их контролем. Вопреки надеждам Израиля американский представитель не наложил вето на резолюцию. 14 августа 2006 г. кабинет Э. Ольмерта прекратил военные действия.

1 октября 2006 г. завершился вывод израильских войск с территории Ливана, а 4 октября 2006 г. в Южный Ливан вошли подразделения ливанской армии и миротворцев ООН, большинство из которых составляли представители стран ЕС. Под контролем миротворцев Евросоюза была снята морская и воздушная блокада Ливана. (Израильское общественное мнение болезненно восприняло тот факт, что операция по снятию морской блокады осуществлялась под руководством Германии.) «Хезболла» не была разоружена, хотя произвела ряд символических акций по сдаче оружия.

Это важно

Ливанская война 2006 г. изменила расклад политических сил на Ближнем Востоке. Впервые главным оппонентом Израиля выступал не СССР, а средиземноморские страны ЕС — Франция и Италия. Соединенные Штаты показали, что готовы отстаивать позицию Тель-Авива только с существенными оговорками. В Дамаске и Тегеране расценили операцию Израиля против «Хезболлы» как репетицию ударов по иранским ядерным объектам. Но в ходе этой демонстрации израильская армия показала себя менее сильной, чем это казалось до войны. Руководство Ирана стало меньше опасаться Израиля.

В Израиле была создана специальная комиссия во главе с депутатом кнессета Элияху Виноградом. Она изучала действия руководства страны во время ливанской войны. 30 апреля 2007 г. комиссия Э. Винограда обнародовала промежуточные итоги работы. Ответственность за провалы кампании возложили на премьер-министра Эхуда Ольмерта, министра обороны Амира Переца и начальника Генштаба Израиля Дана Халуца. В СМИ Вторую ливанскую войну называли «первым поражением Израиля», сравнивая ее с Русско-японской войной 1904—1905 гг. Позднее в Израиле появились и другие оценки, что вмешательство ЕС помогло Тель-Авиву создать относительно выгодный ему режим безопасности на северной границе.

12.5. Палестино-израильские переговоры 2000-х годов

Реализация плана «Дорожная карта» вызвала раскол в израильском обществе. 6 июня 2004 г. кабинет А. Шарона утвердил план «одностороннего размежевания» Израиля с ПНА. Он предусматривал вывод всех еврейских поселений и подразделений Армии обороны Израиля из сектора Газа и вывод ряда еврейских поселений из области Самария. В период с 15 августа по 23 сентября 2005 г. план был реализован, вызвав, однако, серьезные волнения среди еврейских поселенцев. Результатом стал раскол правящей партии «Ликуд». 24 ноября 2005 г. А. Шарон и его сторонники вышли из «Ликуда», заявив о создании центристской партии «Кадима».

25 января 2006 г. на территории ПНА состоялись выборы в Палестинский законодательный совет. Победу на них одержало радикально-исламистское движение «Хамас». Новым премьер-министром ПНА стал Исмаил Хания. Израиль, США и ряд стран ЕС заявили о непризнании итогов выборов, поскольку в этих странах «Хамас» признан террористической организацией. 27 января 2006 г. и.о. премьер-министра Израиля Эхуд Ольмерт заявил о прекращении любых контактов с новым правительством ПНА до тех пор, пока «Хамас» не признает право Израиля на существование и не откажется от вооруженной борьбы.

Российская сторона заявила о признании итогов выборов как свободного волеизъявления палестинского народа. 2–3 марта 2006 г. Москву посетила делегация «Хамас» во главе с Халедом Машалем. Российское руководство заявило о готовности оказать правительству ПНА финансовую и техническую помощь. Это свидетельствовало о серьезном расколе в рамках «ближневосточного квартета».

Это важно

Итоги выборов ПНА эксперты почти единогласно оценили как неудачу американской стратегии по демократизации «Большого Ближнего Востока». Именно администрация Дж. Буша-мл. добилась вопреки возражениям правительства А. Шарона проведения свободных выборов в ПНА. Но когда выборы состоялись, США отказались признать их результат. В послании Конгрессу 31 января 2006 г. президент Дж. Буш-мл. признал, что демократия в арабском мире должна учитывать национальную специфику. По сути, это был косвенный отказ от концепции «Большого Ближнего Востока».

Формирование правительства И. Хания вызвало раскол в ПНА. 27 января 2006 г. президент М. Аббас заявил, что остается главнокомандующим силами безопасности ПНА. Это вызвало протесты со стороны «Хамас». Весной 2006 г. правительство И. Хания попыталось снять с постов ряд чиновников полиции. Это вызвало столкновения между вооруженными группировками ФАТХ и «Хамас», в ходе которых Западный берег реки Иордан перешел под контроль ФАТХ, а сектор Газа — под контроль «Хамас». Ситуацию удалось урегулировать при посредничестве Саудовской Аравии. 25 января 2007 г. стороны заключили в Медине соглашение о прекращении огня, сохранении статус-кво на территории ПНА и формировании коалиционного правительства. Это означало раскол ПНА на два самостоятельных образования: Западный берег реки Иордан под руководством ФАТХ и сектор Газа во главе с «Хамас».

17 июня 2007 г. было сформировано коалиционное правительство во главе с Салямом Файядом. Администрация Дж. Буша-мл. попыталась использовать это обстоятельство для возрождения плана «Дорожная карта». 25–27 ноября 2007 г. в американском городе Аннаполисе состоялась конференция по ближневосточному мирному урегулированию. Конференция рекомендовала сторонам выполнить основные положения плана «Дорожная карта» до конца 2008 г., т.е. момента прекращения полномочий администрации Дж. Буша-мл. Россия не была приглашена на Аннаполисскую конференцию и оценила ее как очередной акт «челночной дипломатии».

В январе 2008 г. президент Дж. Буш-мл., совершая ближневосточное турне, встретился с руководством Израиля и ПНА. Стороны подтвердили приверженность Аннаполисским договоренностям. 13 июня 2008 г. при неформальном посредничестве Египта Израиль и «Хамас»

заключили соглашение о перемирии, но 4 ноября 2008 г. между ними возобновились боевые столкновения. Стороны обвинили друг друга в срыве режима прекращения огня. 5 ноября 2008 г. (на следующий день после победы на президентских выборах в США демократа Б. Обамы) МИД Израиля заявил об отказе вести переговоры о создании палестинского государства до прекращения террористических актов.

27 декабря 2008 г. Израиль начал военную операцию «Литой свинец» против анклава «Хамас» в секторе Газа (в литературе ее также называют «Новогодняя война»). Основной ее целью была ликвидация военной инфраструктуры «Хамас» и центров террористической деятельности. 28 декабря 2008 г. правительство Израиля объявило о частичной мобилизации резервистов. В тот же день Египет под предлогом гибели своего военнослужащего блокировал границу с сектором Газа. 3 января 2009 г. Израиль начал наземную операцию, продвигаясь в центр города Газа. Это вызвало волну антиизраильских демонстраций в странах Евросоюза.

Это интересно

Официально Израиль обосновал операцию необходимостью прекратить ракетные обстрелы своей южной территории. Однако эксперты высказывали и другие точки зрения. Первая: руководство Израиля опасалось победы на выборах демократа Б. Обамы и стремилось продемонстрировать силу арабским странам. (Последнее было особенно важно в контексте неудачной Второй ливанской войны.) Вторая: премьер Э. Ольмерт не хотел остаться в памяти израильтян как политик, проигравший войну, и стремился к психологическому реваншу. Третья: между правительством Израиля и ФАТХ были договоренности о разгроме движения «Хамас» и передаче сектора Газа под контроль ФАТХ.

17 января 2009 г. под давлением стран ЕС состоялось экстренное заседание Генеральной Ассамблеи ООН, где была принята резолюция с требованием немедленного прекращения огня в секторе Газа. В тот же день правительство Э. Ольмерта проголосовало за это решение, а на следующий день о желании прекратить огонь объявили «Хамас» и другие палестинские группировки. К 20 января 2009 г. Израиль вывел из сектора Газа воинские подразделения. План «Дорожная карта» не состоялся.

12.6. Проблема международного признания Палестины

Демократическая администрация Б. Обамы в самом деле попыталась возродить мирный процесс. Стимулом к новым мирным инициативам стала каирская речь Б. Обамы 5 июня 2009 г. Дата его выступления выбрана не случайно: 5 июня 1967 г. Израиль нанес превентивный удар по Сирии и Египту, начав Шестидневную войну. Президент

Б. Обама призвал Израиль и ПНА возобновить переговоры о мирном урегулировании конфликта, в том числе и о создании Палестинского государства. Одновременно Б. Обама заявил о необходимости улучшить отношения США с арабским миром.

В Израиле каирская речь президента США вызвала настороженное отношение. 31 марта 2009 г. правительство вновь возглавил лидер партии «Ликуд» Б. Нетаньяху. 21 июня 2009 г. он представил план передачи ПНА под временное управление ООН при условии признания Израиля, предоставления ему гарантий безопасности со стороны арабских стран. 2 сентября 2010 г. возобновились прямые переговоры Израиля с ПНА.

Но 23 сентября 2010 г. на саммите ООН президент Б. Обама заявил, что, если удастся разрешить арабо-израильский конфликт, «независимое палестинское государство войдет в состав ООН». Администрация М. Аббаса восприняла это как поддержку создания независимого Палестинского государства. Через год, 23 сентября 2011 г., президент ПНА Махмуд Аббас передал Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну официальную заявку на вступление Государства Палестины в ООН в качестве полноправного члена. США и Израиль выступили против этого заявления. Соединенные Штаты пригрозили наложить вето в Совете Безопасности ООН. Однако 31 октября 2011 г. Палестина большинством голосов была принята в ЮНЕСКО. Израиль и США заявили о бойкоте этой организации. После невыплаты взносов 8 ноября 2013 г. ЮНЕСКО лишило США права голоса.

23 сентября 2012 г. руководство ПНА обратилось к Генеральной Ассамблее ООН с просьбой о признании ПНА. Голосование по этому вопросу было намечено на конец ноября 2012 г. Это решение привело к активизации движения «Хамас», которое в сентябре 2012 г. нанесло серию ракетных ударов по городам Южного Израиля. В ответ Тель-Авив 14–21 ноября 2012 г. провел локальную военную операцию в секторе Газа, завершившуюся перемирием. Генеральная Ассамблея ООН поддержала в конфликте ООП. 29 ноября 2012 г. Палестинской автономии, несмотря на протесты израильской стороны, был предоставлен статус наблюдателя.

Итоги голосования вдохновили администрацию М. Аббаса. 5 января 2013 г. он издал указ, предписывающий впредь вместо названия «Палестинская национальная администрация» использовать в официальных целях название «Государство Палестины». В ответ Израиль вышел из режима переговоров. Попытки госсекретаря США Дж. Керри возобновить их закончились неудачей. После очередной израильской военной операции против «Хамас» летом 2014 г. в странах ЕС усилилось давление на Тель-Авив. 13 октября 2014 г. палата общин британского парламента рекомендовала правительству Британии признать Палестинское государство. 30 октября 2014 г. Швеция стала первой страной Западной Европы, которая признала его.

Голосование по проекту резолюции о независимости Палестинского государства прошло в Совете Безопасности ООН 31 декабря 2014 г. Она предусматривала заключение мирного соглашения между Израилем и ПНА до конца 2015 г. и вывод израильских войск с палестинской территории к 2017 г. Но США воспользовались правом вето. Переговоры были заморожены. Окончательный распад переговорного процесса произошел после того, как администрация Д. Трампа 6 декабря 2017 г. признала весь Иерусалим столицей Израиля, что вызвало негативное отношение в арабском мире

* * *

Прекращение биполярной конфронтации изменило характер Ближневосточного конфликта. Из опосредованного противостояния сверхдержав он превратился в конфликт между региональными странами. Великие державы не ослабляли внимания к Ближнему Востоку из-за энергетического фактора — больших залежей углеводородного сырья в этом регионе. Политика великих держав позволяла сохранить механизмы арабо-израильского диалога. Однако попытки внерегиональных государств (прежде всего США и России) найти формулы мирного урегулирования оказались неудачными. Конфронтация между Израилем и арабскими странами вылилась в череду конфликтов низкой и средней интенсивности.

Контрольные вопросы

1. Как начались переговоры о мирном урегулировании на Ближнем Востоке?
2. Раскройте понятия «Осло-Вашингтонский процесс» и «челночная дипломатия».
3. К каким изменениям привела Вторая палестино-израильская интифада?
4. Что такое американский план «демократизации Большого Ближнего Востока»?
5. Выделите этапы Второй ливанской войны.
6. Израильский политолог А. Левитт назвал Вторую ливанскую войну «ключевым военным конфликтом 2000-х годов». Согласны ли вы с его утверждением?
7. Как развивались израильско-палестинские переговоры в 2000-х годах?

Рекомендуемая литература

Звягельская И. Д. Ближневосточный клинч. Конфликты на Ближнем Востоке и политика России. М.: Аспект Пресс, 2014.

Кузнецов Д. В. Арабо-израильский конфликт: История и современность. Очерк событий. Документы и материалы. Благовещенск: Изд-во БГПУ, 2006.

Watson G. R. The Oslo Accords: International Law and the Israeli–Palestinian Peace Agreements. Oxford University Press, 2000.

Silverburg S. R. Palestine and International Law: Essays on Politics and Economics. Jefferson, North Carolina: McFarland & Company, 2002.

Глава (13)

РАЗВИТИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

К середине 2000-х годов относительно слабое Европейское сообщество превратилось в Европейский союз. Его интеграция стала восприниматься как эталон для других подобных объединений. Но, несмотря на быстрые успехи, внутри Евросоюза происходило накопление деструктивных тенденций, которые проявились в начавшийся в 2005 г. период стагнации, а возможно, кризиса европейской интеграции.

13.1. Преобразование Европейских сообществ в Европейский союз

Идея преобразования Европейского сообщества в Европейский союз зародилась в середине 1970-х годов. По поручению Еврокомиссии в 1976 г. рабочая группа во главе с премьер-министром Бельгии Леонардом Тинделманом подготовила доклад о перспективах европейской интеграции. В нем говорилось о необходимости отказаться от создания новых институтов внутри Европейского сообщества. Стратегической задачей, по мнению авторов, должен был стать переход к более глубокому интеграционному объединению — Европейскому союзу. Европейская комиссия не утвердила доклад, но приняла к сведению его положения.

Это важно

Европейское сообщество было образовано на основе Договора об объединении угля и стали (1951) и Римского договора (1957). В соответствии с этими соглашениями сформировались три сообщества: Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское сообщество по атомной энергетике (Евроатом) и Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). В 1965 г. был заключен Договор о слиянии, на основе которого произошло объединение органов всех трех сообществ. С этого времени Европейские сообщества стали называться Европейским сообществом.

В середине 1980-х годов идеи Л. Тинделмана стали получать практическое воплощение. Европейская комиссия под председательством французского финансиста Жака Делора («комиссия Делора») разработала проекты соглашений об усилении экономической интеграции

в рамках ЕЭС. В декабре 1985 г. страны Европейского сообщества согласовали текст Единого европейского акта. Документ был подписан в Люксембурге (17 февраля 1986 г.) и Гааге (28 февраля 1986 г.). Акт, вступивший в силу 1 июля 1987 г., постулировал создание к 31 декабря 1992 г. Европейского экономического пространства (*European Economic Area*) на основе принципа свободы передвижения капиталов, товаров, рабочей силы и услуг.

Это важно

Период между представлением доклада Тиндеманса и подписанием Единого европейского акта в странах ЕС часто называют потерянным десятилетием, что не совсем справедливо. Несмотря на отсутствие ярких событий, в этот период сформировались две важные тенденции. *Во-первых*, состоялся переход к системе прямых выборов в Европейский парламент. *Во-вторых*, было введено номинальное расчетное средство ЭКЮ (от англ. *European Currency Union*). ЭКЮ не было валютой, оно представляло собой среднее арифметическое, выведенное при сопоставлении валютной корзины стран ЕЭС. Его задачей было создание единого механизма ценообразования и согласования финансовой политики ЕЭС.

Ускорению европейской интеграции способствовало объединение Германии. Британские и французские элиты опасались, что объединенная Германия может пересмотреть правила игры в Европейском сообществе. Тревоги усилились из-за позиции правительства Г. Коля в период распада Югославии в конце 1991 г. Усиление общеевропейских институтов в Париже и Лондоне виделось как способ мягкого сдерживания ФРГ. Поддержку интеграционным проектам оказывали США, опасавшиеся раскола между союзниками по НАТО из-за событий на Балканах (см. гл. 5). Кабинет Г. Коля учитывал эти настроения и видел в усилении европейской интеграции возможность снять озабоченности Британии и Франции.

Подготовка к созданию Евросоюза началась в 1989 г. Через год, 6 декабря 1990 г., президент Франции Ф. Миттеран и канцлер ФРГ Г. Коль объявили о планах преобразовать ЕЭС в более интегрированное объединение. 16 декабря 1990 г. Римская межправительственная конференция стран-участниц ЕЭС, несмотря на оговорки Британии, поручила министрам иностранных дел подготовить проект договора о политическом союзе. 27 февраля 1992 г. в голландском городе Маастрихте страны ЕЭС подписали Договор о Европейском союзе (неофициальное название — Маастрихтский договор) для исполнения положения Единого европейского акта. Документ зафиксировал создание нового политического субъекта — Европейского союза и определил его институциональную структуру.

На уровне Европейского союза продолжал действовать принцип разделения властей. Законодательные функции должен был выполнять

Европейский парламент (Европарламент). Исполнительная власть переходила к Европейской комиссии и Совету министров ЕС: первая реализовывала решения Европарламента, второй согласовывал их с национальными правительствами. Судебная власть переходила в полномочия Европейского суда, действующего во взаимодействии с национальными правовыми органами стран Евросоюза. Особую роль играл Совет ЕС, или Европейский совет: саммит глав государств—участниц союза. Формально Евросовет не входил в институциональную структуру Евросоюза. Однако принимаемые им решения становились стратегической программой для развития ЕС и европейской интеграции.

Одновременно Маастрихтский договор намечал три приоритета («три опоры») интеграции:

- 1) углубление экономической интеграции;
- 2) формирование общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ);
- 3) создание общего правового пространства.

► **Три опоры европейской интеграции** — три комплекса договоренностей о сотрудничестве в рамках ЕС.

Вместе с тем Маастрихтский договор не придавал Европейскому союзу *института правосубъектности*, поскольку он пока не являлся полноценным правовым субъектом, имеющим право законодательной инициативы для национальных парламентов и заключающим соглашения с другими международно-правовыми субъектами. Другие страны формально подписывали соглашения с Европейским сообществом или с Европейским союзом на добровольной основе. Институт правосубъектности Евросоюза должен был появиться позднее на основе подписания специального межправительственного договора стран—участниц ЕС.

Ратификация Маастрихтского договора оказалась сложной. На референдуме в Дании 2 июня 1992 г. большинство избирателей проголосовало против вступления в силу данного документа. Если бы Маастрихтский договор отвергla бы еще одна страна ЕЭС, его вступление в силу было бы отложено на неопределенный срок. На совещании в Эдинбурге (Британия) Европейским советом 11–12 декабря 1992 г. была выработана процедура присоединения Дании к ЕС без ратификации Маастрихтского договора. Каждое государство ЕС получило право вводить его в силу не в полном объеме, а в той его части, которая приемлема с точки зрения ее национального законодательства.



Такой подход получил в литературе название разноуровневой и многоскоростной интеграции («Европа разных скоростей»): каждый участник интеграционного процесса получал право самостоятельно определять меру и степень своего участия в нем.

Это важно

В Маастрихтском договоре не были прописаны ни право стран-участниц на выход из ЕС, ни его юридическая процедура. Единственным прецедентом, на который могли опираться участники Евросоюза, стал выход из ЕЭС Гренландии. Формально она является автономной частью Датского королевства. Но в 1985 г. в Гренландии состоялся референдум, на котором большинство избирателей проголосовало за выход из Европейского сообщества. Дания при этом осталась членом ЕЭС. Если бы Дания отвергла Маастрихтский договор, это стало бы прецедентом полноценного выхода страны—участницы ЕЭС из создающегося Европейского союза.

Эдинбургское решение позволило избежать кризиса внутри ЕЭС. 18 мая 1993 г. в Дании состоялся новый референдум, результаты которого позволили ей присоединиться к ЕС. Другие члены ЕЭС также сняли имевшиеся у них претензии (в частности, Британия исключила из ратифицируемого текста договора свою Социальную хартию). 1 ноября 1993 г. Маастрихтский договор вступил в силу.

13.2. Создание европейского экономического пространства

Наиболее успешной оказалась «первая опора» европейской интеграции. Для реализации положений Единого европейского акта страны—основатели Европейского сообщества (Франция, ФРГ и государства Бенилюкса) еще в 1985 г. подписали на реке Мозель вблизи люксембургской деревни Шенген соглашение «Об отмене паспортного и таможенного контроля». В 1990 г. оно было дополнено Шенгенской конвенцией об общих правилах выдачи виз гражданам стран, не входящих в Европейское сообщество. На базе этих соглашений создавалась шенгенская зона, где отменялись визовая система, пограничный и таможенный контроль. Шенгенские соглашения вступили в силу в 1995 г.

Большинство стран ЕС присоединилось к ним. Исключение составили Британия и Ирландия, которые ввели в действие систему «двойного Шенгена». Они оставили в силе шенгенские принципы для стран—участниц шенгенской зоны, а в отношении граждан третьих стран, находящихся в этой зоне, сохранялась отдельная визовая система для въезда. Норвегия и Исландия присоединились к Шенгенским соглашениям, хотя не были членами Евросоюза.

После подписания Маастрихтского договора процесс экономической интеграции Евросоюза ускорился. 2 мая 1992 г. в португальском городе Порту был подписан Договор о создании Европейского экономического пространства (вступил в силу 1 января 1994 г.). Фактически он означал ввод в действие положений Единого европейского акта. Од-

новременно Договор в Порту означал слияние ЕЭС и ЕАСТ в единое пространство.

- **Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)** — интеграционное объединение, созданное на основе Стокгольмской конвенции 4 января 1960 г. Сначала ее членами были Британия, Дания, Норвегия, Швеция, Австрия, Швейцария и Португалия (вышла в 1986 г.), позднее присоединились Исландия (1970), Финляндия (1986), Лихтенштейн (1991). ЕАСТ была британским проектом, призванным стать альтернативой ЕЭС.

1 января 1993 г. во Франкфурте-на-Майне (Германия) был создан Европейский валютный институт для мониторинга валютных систем стран ЕС, в 1998 г. переименованный в Европейский центральный банк. Ответственность за денежно-кредитную политику ЕС возлагалась на Европейскую систему центральных банков в составе Европейского центрального банка (ЕЦБ) и национальных центральных банков государств ЕС. Лидеры Евросоюза определили этапы создания Европейского экономического пространства. На первом этапе (до конца 1993 г.) предполагалось устраниить таможенные и фискальные барьеры, на втором (до конца 1998 г.) — либерализовать движение капиталов, на третьем (после 1998 г.) — ввести единую валюту — евро.

Ключевой проблемой для введения единой валюты стало согласование фискальной политики стран Евросоюза. При подписании Маастрихтского договора были введены критерии соответствия национальных валют определенному уровню инфляции. Допустимым уровнем инфляции считался не более чем 1,5%, а бюджетного дефицита — не более чем 3% в год от уровня трех наиболее развитых стран ЕС. По мере реализации Договора в Порту критерии ужесточились. В 1997 г. он был дополнен Европейским пактом стабильности и роста, предусматривавшим недопустимость превышения дефицита бюджета на 3% ВВП. В случае неисполнения этого положения государство-нарушитель в течение года должно было выплатить штраф — 0,5% ВВП. В противном случае Европейская комиссия имела право вводить санкции против нарушителя.

Это интересно

Пакт стабильности и роста на практике требовал ужесточить политику стран Южной Европы с высоким бюджетным дефицитом. Его разработчиком выступала Германия, чья финансовая система должна была стать основой финансовой системы ЕС. Несмотря на штрафные санкции, средиземноморские страны Евросоюза согласились с немецкими условиями в надежде вступить в будущую зону евро.

2 октября 1997 г. страны ЕС подписали Амстердамский договор, который предполагал начало реализации этого процесса. Важным его условием было также присоединение к договору Дании, которая,

не ратифицировав Маастрихтский договор, теперь присоединялась к Европейскому экономическому пространству в качестве полноценного участника. 1 января 1999 г. евро был введен как безналичное расчетное средство, 1 января 2002 г. — в качестве реальной валюты. Функции контроля за процессом его обращения возлагались на Европейский центральный банк.

Границы зоны евро при этом не совпадали с границами Евросоюза. Британия, Дания и Швеция сохранили системы национальных валют. Черногория, не будучи членом ЕС, стала использовать евро в качестве официального платежного средства.

13.3. Создание структур безопасности ЕС

Менее успешной оказалась попытка стран ЕС создать общие структуры в сфере безопасности. 27 февраля 1992 г. страны—участницы Маастрихтского договора запустили инициативу «Общая внешняя политика и политика безопасности» (ОВПБ). В качестве ее целей назывались «защита общих ценностей, основополагающих интересов и независимости Европейского союза». Формулировать общие цели ОВПБ должен был Европейский совет, вести оперативное управление на основе консенсуса — Совет министров ЕС. Опорой для реализации ОВПБ должен был стать Западноевропейский союз (см. гл. 4). 19 июня 1992 г. страны Европейского сообщества подписали Петерсбергскую декларацию, которая давала ЗЕС право на осуществление миротворческих, гуманитарных и спасательных миссий во взаимодействии с НАТО.

Для реализации Петерсбергской декларации в 1994 г. были внесены изменения в устав ЗЕС, позволившие создать институт ассоциированного членства в союзе. Ассоциированными членами ЗЕС стали Исландия, Турция и Норвегия. Позднее появился институт ассоциированных партнеров ЗЕС, которыми стали Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Чехия и Эстония. Ассоциированные члены и ассоциированные партнеры не имели в ЗЕС права решающего голоса.

Параллельно страны ЕС попытались создать вооруженные формирования на основе ЗЕС. В 1992 г. был сформирован Еврокорпус — франко-германское военное соединение, способное выполнять миротворческие миссии. В 1993 г. к нему присоединились Бельгия и Испания. В 1994 г. соглашения о создании контингента, аналогичного Еврокорпусу, заключили Германия и Нидерланды. В 1995 г. Франция, Испания и Португалия сформировали многосторонние соединения «Еврофор» и «Евроморфор». Их задачей должно было стать выполнение гуманитарных и миротворческих миссий в Средиземноморье. Оба формирования могли действовать в операциях ЗЕС или НАТО.

Последующее развитие ОВПБ страны Европейского союза пытались реализовать на основе «Берлинской формулы» НАТО. В ней

предусматривалось, что проект «европейской идентичности в области безопасности и обороны» будет реализовываться во взаимодействии с НАТО и на основе инфраструктуры альянса (см. гл. 4). По условиям Амстердамского договора 1997 г. ЗЕС включался в институциональную систему ЕС. Документ также предполагал последующее присоединение военно-политической концепции ЗЕС к задачам ОВПБ. Амстердамским договором вводился пост высокого представителя по вопросам ОВПБ. Занявший его испанский дипломат Х. Солана был официально назначен по совместительству генеральным секретарем ЗЕС, что означало организационное сращивание Евросоюза и ЗЕС.

До начала 1990-х годов основой военно-политической интеграции в ЕС был французский военный потенциал. Британия противопоставляла инициативам Европейского сообщества политику атлантической солидарности, т.е. взаимодействия с США. Германия оставалась ограниченной условиями Московского договора 1990 г. В середине 1990-х годов ситуация изменилась. Кабинет Джона Мейджа (1992–1997) начал расширять формат участия Лондона в военно-политических инициативах Евросоюза. В британских экспертных кругах широкой популярностью стала пользоваться концепция «Британия в Европе».

Это интересно

В рамках новой стратегии кабинета Дж. Мейджа Париж и Лондон предприняли шаги по усилению взаимодействия в ядерной сфере. В 1992 г. была создана смешанная комиссия по ядерной политике и доктрине, состоявшая из высших чиновников внешнеполитических и оборонных ведомств. В 1995 г. стороны подписали «письма о намерениях», предполагавшие сотрудничество между вооруженными силами двух стран, включая систему ядерного планирования.

Пришедшее к власти осенью 1997 г. лейбористское правительство Энтони Блэра продолжило эту политику. В декабре 1998 г. состоялся двусторонний саммит лидеров Британии и Франции во французском городе Сен-Мalo. В декларации отмечалось, что «Европейский союз должен быть в состоянии применить соответствующие военные средства». С этой целью планировалось провести модернизацию и совершенствование механизмов ЗЕС. На встрече было принято решение создать Европейские силы быстрого реагирования в составе 40 тыс. человек. Формирование контингента европейских Сил быстрого реагирования (*Rapid Reaction Force*) намечалось завершить в 2003 г.

Объединение французского и британского потенциалов позволило странам Евросоюза выдвинуть более амбициозные проекты. В июне 1999 г. на саммите в Кельне страны ЕС заявили о намерении запустить проект «Общая европейская политика безопасности и обороны» (ОЕПБО). 1 декабря 1999 г. на саммите Европейского совета в Хель-

синки была подписана декларация о запуске этого проекта. Развивая решения саммита в Сен-Мало, лидеры стран ЕС постановили, что «Союз должен обладать потенциалом для самостоятельных действий, подкрепленных убедительной военной силой, средствами принятия решений об их использовании и решимостью делать это, чтобы реагировать на международные кризисы». Накануне Хельсинкского саммита министры иностранных дел и обороны ЕС договорились создать Европейские силы быстрого реагирования (50–60 тыс. человек)¹ и Европейский полицейский корпус (1000 полицейских). Первые должны были участвовать в операциях по принуждению к миру; вторые — в миротворческих операциях.

Запуск программы ОЕПБО потребовал модернизации «Берлинской формулы» НАТО. Хельсинкская декларация 1999 г. определила два условия реализации программы: 1) невытеснение НАТО в военно-политической сфере и 2) опережающее развитие интеграции в сфере обороны внутри ЕС. Однако страны ЕС стремились сохранить американские гарантии безопасности. На саммите Европейского совета в Ницце 7–11 декабря 2000 г. было подчеркнуто ключевое значение НАТО в обеспечении европейской безопасности. 16 декабря 2002 г. была подписана Совместная декларация НАТО и ЕС. Основные ее положения закреплялись в подписанном 17 марта 2003 г. Рамочном соглашении НАТО и ЕС (Соглашения «Берлин плюс»). Они предусматривали:

- признание ведущей роли НАТО в поддержании безопасности в Европе;
 - признание НАТО инициативы ОЕПБО;
 - предоставление доступа ЕС к системе военного планирования НАТО.
- **Соглашения «Берлин плюс»** — соглашения ЕС и НАТО, расширяющие задачи проекта европейской оборонной идентичности по сравнению с «Берлинской формулой НАТО» 1996 г.

Наиболее успешно реализовалась программа создания полицейских сил ЕС. С 2003 г. ЕС стал проводить постоянно действующие полицейские миссии в Демократической Республике Конго и Македонии. Осенью 2008 г. к ним добавилась полицейская миссия в Грузии: наблюдение за режимом перемирия, установленного на линии соприкосновения войск России и Грузии.

Менее удачными оказались попытки создания европейского корпуса для проведения операций по принуждению к миру. К первоначальному сроку их развертывания (2003 г.) это не было выполнено.

¹ Официально название «Европейские силы быстрого реагирования» было принято странами ЕС в ноябре 2000 г. и подтверждено на саммите Евросовета 7–11 декабря 2000 г. в Ницце.

После вступления в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. ОЕПБО приобрело статус полноценного внешнеполитического субъекта. 26 сентября 2010 г. в Генте (Бельгия) состоялся саммит министров иностранных дел ЕС, посвященный обсуждению вопроса о создании Еврокорпуса. Однако предложение Германии сформировать вооруженные силы ЕС (60 тыс. человек) не встретило поддержки. 28 марта 2010 г. страны ЕС приняли решение о роспуске ЗЕС, который официально произошел 30 июня 2011 г.

На фоне провала ОЕПБО началось франко-британское сближение. Еще во время визита президента Н. Саркози в Лондон 26 марта 2008 г. была достигнута договоренность о расширении формата двустороннего сотрудничества. 12 мая 2010 г. консерватор Д. Кэмерон возглавил первое в послевоенной истории Британии коалиционное правительство. Его кабинет выступал за расширение сотрудничества с Францией. 2 ноября 2010 г. Д. Кэмерон и Н. Саркози подписали в Ланкастер-холле в Лондоне пакет из двух документов («Ланкастерские соглашения»). Ключевым из них стала Декларация о сотрудничестве в области обороны и безопасности (*Declaration on Defense and Security Cooperation*) сроком на 50 лет. Документ объявлял о переходе Парижа и Лондона к системе привилегированного военно-политического партнерства. Соглашение предусматривало создание общих экспедиционных сил численностью до 10 тыс. человек, усиление взаимодействия в военно-морской и военно-воздушной сферах, а также в вопросах кибербезопасности.

Одновременно было подписано Соглашение о сотрудничестве в области военного применения атомной энергии. Оно предусматривало совместное строительство и использование радиографического и гидродинамического центра в Вальдюке (Франция) и общую реализацию радиографической и диагностической программы в Центре технологического развития в Олдермастоне (Великобритания). Целью этого взаимодействия было объявлено компьютерное моделирование ядерных испытаний и тестирование ядерных боезарядов. Стороны также обсуждали вопрос о совместном использовании одной или двух атомных подводных лодок.

► **Ланкастерские соглашения** — Декларация о сотрудничестве в области обороны и безопасности и Соглашение о сотрудничестве в области военного использования атомной энергии между Британией и Францией, подписанные в Ланкастер-холле (Лондон) 2 ноября 2010 г.

Перемены во внешней политике изменили роль Франции в решении вопросов европейской безопасности. Елисейский дворец больше не выступал системным критиком НАТО. Во франко-британской декларации подчеркивалось, что альянс «остается основным гарантом безопасности в Европе».

Ланкастерские соглашения означали, что Франция частично отказывается от концепции независимого ядерного потенциала. Во франко-британской декларации 2010 г. отмечалось, что НАТО остается ядерным альянсом, а французские и британские ядерные силы будут совместно осуществлять политику сдерживания и обеспечивать безопасность союзников. Однако британский ядерный арсенал с 1962 г. включен в американскую систему ядерного планирования. Усиление франко-британского взаимодействия на практике означает усиление американского влияния на французскую ядерную политику.

Это интересно

Эксперты сравнивали Ланкастерские соглашения с результатами франко-британского саммита в Сен-Мalo 1998 г. Однако политический контекст обоих соглашений был различен. Саммит в Сен-Мalo проходил в период реализации Амстердамского договора и подготовки проекта ОЕПБО. Ланкастерские соглашения подписывались после роспуска ЗЕС и фактической блокировки проекта ОЕПБО. В этом смысле Ланкастерские договоренности означали формирование «франко-британского тандема», пред倾向着的 на ведущую роль в политике безопасности ЕС.

13.4. Проблема расширения ЕС

На фоне успехов интеграционного процесса лидеры стран Европейского союза стали рассматривать возможность его расширения. 14 июня 1993 г. на саммите в Копенгагене Европейский совет утвердил критерии, которым должны были соответствовать страны-кандидаты на принятие в Евросоюз. «Копенгагенские критерии» предусматривали, что страны-кандидаты будут способны:

- обеспечить стабильность демократических институтов;
- осуществлять верховенство законов и их соответствие стандартам ЕС;
- гарантировать права и защиту меньшинств;
- организовать эффективную работу рыночной экономики.

Первыми подали заявки на вступление в Евросоюз нейтральные государства — Австрия, Швеция и Финляндия. Соответствие кандидатов «Копенгагенским критериям» не вызывало сомнений. В ходе Копенгагенского саммита Европейский совет одобрил вопрос об их вступлении в ЕС. На протяжении 1994 г. во всех трех странах прошли референдумы, на которых большинство избирателей проголосовало за присоединение к Европейскому союзу. 1 января 1995 г. Австрия, Швеция и Финляндия официально вошли в ЕС.

Присоединение «европейских нейтралов» к Евросоюзу изменило стратегическую ситуацию в Европе. Наличие у ЕС программы ОВПБ,

по сути, девальвировало их нейтральные статусы. В 1995 г. Финляндия, Швеция и Австрия вместе с Исландией получили статусы наблюдателей в ЗЕС. Параллельно Австрия, Швеция и Финляндия стали развивать партнерство с НАТО. В 1996 г. Швеция присоединилась к Западноевропейской группе по вооружениям, к которой принадлежат только члены НАТО. В том же 1996 г. главнокомандующий вооруженными силами Финляндии заявил о возможности размещения на финской территории военных контингентов НАТО. В 2001 г. представитель вооруженных сил Финляндии был назначен руководителем военного комитета ЕС, в задачи которого входило создание Европейских сил быстрого реагирования. Поэтому с середины 1990-х годов нейтральный статус Австрии, Швеции и Финляндии фактически сменился на *условно-нейтральный*.

Это интересно

Примером отхода Финляндии и Швеции от политики нейтралитета стала деятельность «Копенгагенской группы». В сентябре 1994 г. соглашение о создании Балтийского миротворческого батальона (*BALTBAT*) подписали Норвегия, Швеция, Финляндия, страны Прибалтики и Британия. Задачей батальона было участие в миротворческих операциях под эгидой ООН. Позднее к проекту присоединились США, Германия, Франция, Нидерланды. Координатором и председателем Управляющего комитета, осуществляющего политическое руководство проектом, выступила Дания (отсюда название — «Копенгагенская группа»). Фактически в рамках BALTBAT отрабатывалась система взаимодействия НАТО с Финляндией и Швецией.

Менее удачными были переговоры ЕС с Норвегией. На референдуме 1972 г. большинство норвежских избирателей проголосовало против вхождения страны в Европейское сообщество из-за опасения перед ограничением европейскими институтами ловли рыбы, а также добычи нефти и газа. В 1994 г. в Норвегии прошел повторный референдум, однако большинство избирателей вновь проголосовали против вступления в ЕС.

Сложнее было со странами Восточной Европы. Большинство из них не во всем соответствовали «Копенгагенским критериям», особенно в сфере соблюдения прав национальных меньшинств. Несмотря на это, 16 июля 1997 г. Европейская комиссия утвердила план вступления стран Восточной и Юго-Восточной Европы в ЕС.

Расширение состава ЕС потребовало изменить систему квот на представительство государств в общеевропейских институтах. 26 февраля 2001 г. на саммите в Ницце страны-участницы ЕС подписали специальный договор о внесении изменений в работу институтов союза с учетом предстоящего приема в него новых членов. Ницкий договор предусматривал изменение голосов, закрепленных за каждой страной, а также реформу Европейской комиссии. В Ирландии договор был ра-

тифицирован только после повторного референдума в октябре 2002 г., поэтому он вступил в силу только 1 февраля 2003 г.

Подписание Ниццкого договора позволило приступить к процедуре расширения ЕС. 14 декабря 2002 г. в Копенгагене на очередном саммите Евросоюза было решено принять в ЕС десять новых государств: Эстонию, Латвию, Литву, Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию, Словению, Мальту и Кипр. В апреле 2003 г. на саммите Европейского совета в Афинах с десятью странами-кандидатами были подписаны соответствующие соглашения. 1 мая 2004 г. новые страны присоединились к ЕС. В 2007 г. с опережением графика членами ЕС стали Румыния и Болгария.

Присоединение к ЕС Польши и Литвы обострило проблему Калининградской области России. Она оказалась анклавом внутри Евросоюза, и ее жители не могли совершать железнодорожный или автомобильный транзит в остальные части России без визы Евросоюза. В этой связи в октябре 2002 г. Россия и ЕС согласились пойти на компромисс. 27 апреля 2004 г. стороны подписали Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия—ЕС. По его условиям пассажиры, совершающие железнодорожные поездки в Калининградскую область, стали получать УПДЖД («Упрощенный проездной документ железнодорожный»). Этот документ заказывается в железнодорожной кассе и выдается пассажиру проводником поезда, причем процедура его оформления проходит также в консульстве Литовской Республики. УПДЖД выдается бесплатно, действителен (формально) на шестичасовой транзит, а также на обратную поездку (но не более трех месяцев) и не дает права покидать транзитный вагон.

13.5. Конституционные кризисы ЕС

Решение о разработке конституции было принято на саммите ЕС в Ницце в декабре 2000 г. На саммите в Лакене (пригород Брюсселя) 14–15 декабря 2001 г. был создан «Конвент будущего Европы» во главе с бывшим президентом Франции Валери Жискар д'Эстеном. Задачей этого органа стала подготовка проекта конституции, который был утвержден лидерами стран ЕС на саммите в Салониках 20 июня 2003 г. Окончательный текст документа получил одобрение на специальном саммите ЕС в Брюсселе 18 июня 2004 г., в котором наравне с другими участвовали 10 новых членов Евросоюза.

29 октября 2004 г. 25 стран—членов ЕС подписали в Риме Конституционный договор ЕС (Второй Римский договор). Документ разграничивал сферы компетенции институтов Евросоюза и государств—участников ЕС. Главным его условием было приздание Евросоюзу правосубъектности. Римский договор содержал четыре основных положения.

Во-первых, вводилась должность президента ЕС, назначаемого Европейским советом сроком на 2,5 года (прежде этот пост каждые полгода переходил от одной страны ЕС к другой по принципу ротации). Теперь президент ЕС формально должен был возглавлять Евросоюз.

Во-вторых, вводилась должность министра иностранных дел ЕС, избираемого Европейским парламентом на 2,5 года. Согласно Амстердамскому договору 1997 г. внешнеполитические функции ЕС распределялись между верховным представителем ЕС по внешней политике и членом Еврокомиссии, ответственным за внешние связи. Теперь глава МИД Европейского союза получал право говорить от имени ЕС в случае, если между его участниками достигался консенсус. В остальных случаях страны-члены ЕС по-прежнему могли занимать собственную позицию.

В-третьих, расширялись полномочия Европейского парламента. В сферу его компетенции переходили вопросы соблюдения гражданских свобод, обеспечения пограничного контроля, наблюдения за иммиграцией и координации сотрудничества между правоохранительными и судебными органами государств ЕС.

В-четвертых, сохранялся принцип консенсуса при принятии политических решений в институтах ЕС. На смену ему должен был прийти принцип двойного большинства: решение считается принятым, если за него проголосовали не менее 15 стран-членов, представляющих не менее 65% населения всего союза. Исключение составляли только вопросы внешней политики и безопасности, социального обеспечения, налогообложения и культуры, где сохраняется принцип консенсуса. Отдельные государства лишались права вето. Если постановление Совета ЕС вызвало недовольство одной страны, она сможет остановить его действие при условии, что ее поддержат еще как минимум три государства.

Второй Римский договор ратифицировали парламенты большинства стран ЕС. Но в странах, где для его утверждения требовалось провести всенародный референдум, он вызвал кризис. 29 мая 2005 г. Конституционный договор был отвергнут на референдуме во Франции. 1 июня 2005 г. аналогичная ситуация произошла на референдуме в Нидерландах. Под воздействием этих событий проведение ратификационных референдумов приостановили или перенесли на неопределенный срок в Дании, Португалии, Британии, Чехии, Ирландии и Польше. Эти события получили название *первого конституционного кризиса ЕС*.

Это интересно

Первоначально аналитики связывали неудачные результаты голосования с внутриполитической борьбой во Франции и Нидерландах. Но постепенно стала преобладать точка зрения, что причина провала крылась в условиях Римского договора. Французские и голландские избиратели болезненно отнеслись к выводу из прямой компетенции их национальных

правительств проблем иммиграции и пограничного контроля. Негативное отношение вызвала передача Европарламенту функций контроля за соблюдением гражданских свобод.

Для преодоления кризиса 22 июня 2007 г. лидеры стран Евросоюза договорились заменить европейскую конституцию иным, упрощенным, договором. 13 декабря 2007 г. руководители 27 стран ЕС подписали такой договор в Лиссабоне, подобно конституции вводивший институт правосубъектности Евросоюза. ЕС получил право заключать международные договоры во всех сферах его компетенции в случаях если:

- это предусмотрено основополагающими договорами ЕС;
- того требует достижение целей, обозначенных в договорах;
- того требует юридически обязательный документ ЕС;
- данный договор может «повлиять на общие правила ЕС или изменить их».

Документ разграничивал сферы ответственности: исключительная компетенция ЕС, совместная компетенция Евросоюза и правительства государств-участников и всопомогательная компетенция ЕС. Большинство вопросов было отнесено ко второй сфере, что расширяло механизм консультаций органов ЕС с национальными правительствами. Евросовет становился полноценным институтом Евросоюза.

Большинство стран ЕС решили ратифицировать Лиссабонский договор через национальные парламенты. Однако правительство Ирландии вынесло этот вопрос на референдум. 16 июня 2008 г. большинство избирателей этой страны проголосовали против Лиссабонского договора. Президент Польши Л. Качинский отказался подписывать закон о ратификации договора. Аналогичное решение принял президент Чехии В. Клаус. С требованием внести изменения в Лиссабонский договор выступила Консервативная партия Британии. Эти события получили название *второго конституционного кризиса ЕС*.

Ситуация несколько смягчилась в 2009 г., когда под давлением Евросовета 2 октября в Ирландии был проведен повторный референдум, на котором большинство населения одобрило Лиссабонский договор. Под влиянием итогов ирландского референдума президент Л. Качинский подписал закон о ратификации.

Сложнее сложилась ситуация в Чехии. Президент В. Клаус опасался, что Хартия о фундаментальных правах (приложение к Лиссабонскому договору) приведет к выдвижению имущественных исков со стороны депортированных в 1940-х годах судетских немцев. На саммите Евросовета 29–30 октября 2009 г. лидеры стран ЕС согласились с требованием Чехии предоставить возможность стране не исполнять Хартию. Только после этого 3 ноября 2009 г. Конституционный суд Чехии

признал отсутствие в Лиссабонском договоре противоречий с Конституцией Чехии, и президент В. Клаус подписал договор. 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу.

13.6. Попытка финансовой интеграции ЕС в начале 2010-х годов

Более сложная ситуация возникла в странах Европейского союза. Толчком к ее обострению стало экономическое положение Греции. «Пакт стабильности и роста» 1997 г. определял, что бюджетный дефицит стран еврозоны не должен превышать 3% ВВП (см. гл. 13), однако к началу 2010 г. в Греции он составлял 12,7% ВВП при внешнем долге 300 млрд евро. Международные кредитные агентства понизили рейтинг этой страны, что затруднило получение новых кредитов.

Это интересно

Еще в 2008 г. британский журнал *«The Economist»* ввел аббревиатуру *PIGS* (Португалия, Италия, Греция, Испания) для обозначения стран с объемом государственного долга, превосходящим допустимые условия Пакта стабильности и роста. Эта аббревиатура соответствует английскому слову «свиньи» и демонстрирует негативное отношение к финансовой политике этих стран. Распространение данного словосочетания спровоцировало снижение рейтингов всех четырех стран международными кредитными агентствами.

9 мая 2010 г. страны ЕС приняли решение о создании Европейского фонда финансовой стабильности (ЕФФС). Министр финансов Германии Вольфганг Шойбеле выступил за создание Европейского валютного фонда, чтобы он финансировал оказавшиеся на грани банкротства государства Евросоюза, а также исключал из еврозоны наиболее злостных нарушителей Пакта стабильности и роста. Британия при поддержке США требовала подключить к оказанию помощи МВФ.

Это важно

Идея создания ЕФФС была серьезной подвижкой в мировой финансовой системе. В рамках Бреттон-Вудских соглашений 1944 г. функции валютного регулирования были прерогативой Международного валютного фонда. Статус доллара как мировой резервной валюты обеспечивал контроль США над МВФ. Поэтому планы финансовой помощи Греции министерство финансов США восприняло как претензии Евросоюза на построение региональной альтернативы МВФ.

23 апреля 2010 г. правительство Греции во главе с Георгиосом Папандреу с целью избежать банкротства официально запросило финансовую помощь Евросоюза. 2 мая 2010 г. страны еврозоны и МВФ дого-

ворились о кредите 110 млрд евро для Греции сроком на три года, при условии жесткой экономии (приватизация государственных активов на сумму 50 млрд евро к концу 2015 г. и реализация структурных реформ по сокращению количества рабочих мест). Выдача второго пакета (130 млрд евро) зависела от результатов проведения в Греции структурных реформ.

В июне 2011 г. правительство Г. Папандреу направило в парламент законопроекты, предусматривающие экономию бюджетных средств в размере 28 млрд евро в течение следующих пяти лет. В противном случае Греция в течение месяца была бы вынуждена объявить о банкротстве. Оппозиция провела масштабные акции протesta под антинемецкими лозунгами.

Кабинет А. Меркель не пошел на уступки Афинам. 26–27 октября 2011 г. в Брюсселе состоялся очередной саммит Евросовета по греческой проблеме. Страны ЕФФС согласились списать 50% греческих долгов частным инвесторам и предоставить Греции кредит размером 6 млрд евро. Но условия ЕС подразумевали дальнейшее сокращение социальных обязательств. 31 октября 2011 г. премьер-министр Г. Папандреу объявил о намерении провести общенациональный референдум относительно возможности принятия условий плана помощи ЕС. Государства Евросоюза пригрозили отказаться от выделения льготного кредита. 3 ноября 2011 г. Г. Папандреу отменил проведение референдума; 10 ноября 2011 г. премьер подал в отставку. Новым премьер-министром временного правительства национального единства стал технократ Лукас Пападимос.

Назначение нового, менее популистского правительства позволило Греции достичь соглашения с ЕС. 21 февраля 2012 г. министры финансов стран–участниц еврозоны приняли программу предоставления помощи Греции — 130 млрд евро до 2014 г. Частные кредиторы обязались списать 53,5% долгов Греции по облигациям. 13 декабря 2012 г. министры финансов стран еврозоны одобрили выделение Греции очередного транша помощи в размере 34 млрд евро. К середине 2012 г. острота греческого кризиса стала снижаться.

Финансовый кризис в Греции показал необходимость координации финансовых стратегий государств ЕС. Инициатором финансовой интеграции в ЕС выступала Германия. 16 декабря 2010 г. Европейский совет внес поправки к Лиссабонскому договору с целью создания постоянного механизма экстренной финансовой помощи с более строгими штрафными санкциями. 5 января 2011 г. вступила в действие программа Европейского механизма финансовой стабилизации (*European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM*). Странам–членам ЕС, испытывающим финансовые затруднения, предоставлялась экстренная финансовая помощь из заемных средств, полученных на финансовых

рынках под гарантии Еврокомиссии. 29 ноября 2011 г. министры финансов стран ЕС заключили соглашение о расширении полномочий ЕФФС. Фонду был разрешен выпуск сертификатов, по которым гарантировалось до 30% общей суммы инвестиций в новые выпуски государственных облигаций стран еврозоны с нестабильной экономикой.

Оппонентом немецких инициатив выступила Британия. На Брюссельском саммите ЕС 8–9 декабря 2011 г. лидеры Германии и Франции представили проект соглашения о координации бюджетной и налоговой политики стран ЕС. Кабинет Д. Кэмерона отказался присоединиться к соглашению, сославшись на невозможность внесения поправок в текст Лиссабонского договора. Швеция, Чехия и Венгрия поддержали британскую позицию. 26 января 2012 г. правительство Британии заявило о возможности вернуться к возрождению ЕАСТ как альтернативы немецкому проекту «соглашения по бюджетам». Однако, кроме Дании, ни один из бывших членов ЕАСТ не поддержал британских предложений.

Позиция Британии вынудила кабинет А. Меркель пойти на уступки. Вместо соглашения о координации бюджетной политики в действие вводился план усиления банковской системы ЕС. 16 июня 2012 г. главы стран ЕС (включая Британию) достигли соглашения о представлении ЕЦБ полномочий контрольно-надзорного органа банковской отрасли Евросоюза. Было также решено создать дополнительно к национальным страховым программам программы страхования депозитов на уровне ЕС.

13.7. Проблема выхода Британии из Европейского союза

В середине 2010-х годов Европейский союз столкнулся с новым вызовом — выходом из него Соединенного Королевства. Для этого сложился комплекс причин, вызванный нарастанием противоречий между Британией и ведущей экономической державой континентального ЕС — Германией. Симптомами кризиса выступали:

- 1) провозглашение консервативным кабинетом Д. Кэмерона (2010–2016) курса на возрождение «британского величия». Симптомами этого стали создание франко-британского tandem'a, а также инициирование Лондоном Ливийской операции и проведение активной политики в Сирийском конфликте (подробнее см. гл. 20). Эксперты назвали такую политику Британии «неоимперской». Это было вызвано выступлением Д. Кэмерона в палате общин 19 октября 2011 г., где он заявил о победе Британии в Ливийской операции и возрождении ее могущества на Средиземном море (см. гл. 20);

-
- 2) отказ кабинета Д. Кэмерона поддержать германские проекты усиления финансовой интеграции в ЕС;
 - 3) блокировка Британией немецких инициатив о создании общих вооруженных сил Евросоюза.

► **Неоимперская политика** — внешнеполитический курс правительства Д. Кэмерона 2010 – 2016 гг., направленный на усиление позиций Британии на Средиземном море и Ближнем Востоке, в том числе посредством силовых акций.

В январе 2013 г. Д. Кэмерон в своей программной речи объявил, что Британия может провести референдум по вопросу выхода из ЕС в конце нынешнего десятилетия, если на выборах 2015 г. возглавляемая им консервативная партия одержит победу. По итогам состоявшихся 7 мая 2015 г. парламентских выборов консерваторы получили 36,9% голосов избирателей (против 30,4% голосов, полученных лейбористами), чем обеспечили себе абсолютное большинство в Палате общин. Сразу после победы 28 мая 2015 г. правительство Д. Кэмерона внесло в парламент законопроект о референдуме по выходу Британии из ЕС. Вопрос референдума в законопроекте был сформулирован следующим образом: «Должно ли Соединенное Королевство остаться членом Европейского союза?» Срок проведения референдума был обозначен как «не позднее 31 декабря 2017 г.». В июне 2015 г. палата общин законопроект поддержала.

Первоначально кабинет консерваторов рассматривал угрозу проведения такого референдума как исключительно инструмент торга с ЕС. 10 ноября 2015 г. Д. Кэмерон объявил об официальном начале кампании за изменение условий членства Великобритании в ЕС. Кэмерон направил письмо председателю Европейского совета, в котором указал требования Лондона к Евросоюзу. Среди них:

- сокращение Великобританией миграционного потока из ЕС, включая введение четырехлетнего запрета на получение этими мигрантами социальных пособий;
- улучшение конкурентоспособности британской экономики (ликвидация бюрократических преград, каких-либо ограничений на перемещение капиталов, товаров и услуг);
- укрепление британского суверенитета, в частности отказ от обязательства двигаться «к более тесному союзу» (*ever closer union*), зафиксированному в основополагающем договоре ЕС;
- изменения в валютной сфере (в частности, недопустимость дискриминации стран, не входящих в зону евро, внесение изменений, в том числе касающихся создания банковского союза, только на добровольной основе и т.д.).

Страны ЕС первоначально пошли на уступки Лондону. 19 февраля 2016 г. лидеры стран Евросоюза согласовали с Британией новые условия ее членства в союзе. Они предполагали включение «механизма защиты» социальной системы Великобритании на семь лет без права продления, вывод Великобритании из-под действия принципа Евросоюза о «все более тесном союзе народов Европы», предполагающего интеграцию стран внутри ЕС, утверждение принципа, что «Великобритания никогда не примкнет к еврозоне». Премьер Д. Кэмерон был удовлетворен этим решением и поддержал сохранение его страны в ЕС на предстоящем референдуме. Брюссельская декларация должна была вступить в силу после проведения референдума .

Это важно

23 июня 2016 г. в Британии состоялся референдум по вопросу выхода страны из ЕС, инициированный Дэвидом Кэмероном. За выход из ЕС проголосовали порядка 52% британцев, против — 48%. 24 июня 2016 г. премьер-министр Д. Кэмерон заявил об отставке по результатам прошедшего референдума о членстве страны в Европейском союзе. 13 июля 2016 г. правительство Великобритании возглавила Тереза Мэй. Начавшийся процесс выхода Британии из ЕС получил название «Брексит» (*Brexit*) от сочетания английских слов *Britain* — Британия и *Exit* — выход.

- «Брексит» — термин, использующийся в двух значениях: 1) процесс выхода Британии из Европейского союза; 2) референдум о членстве Британии в ЕС 23 июня 2016 г.

Выход Британии из ЕС создал правовую коллизию. Теоретически премьер Т. Мэй могла инициировать процедуру выхода из ЕС на основе 50-й статьи Лиссабонского договора. Оппозиция требовала провести дебаты в палате общин, надеясь, что в этом случае решение о выходе из ЕС удастся заблокировать голосованием в парламенте. Высокий суд Лондона постановил, что правительству Великобритании требуется подтверждение парламента, чтобы запустить процедуру выхода страны из ЕС. Однако парламентарии поддержали выход Британии из ЕС. 16 марта 2017 г. принятый парламентом законопроект о выходе Британии из ЕС подписала королева Елизавета II. После этого 29 марта 2017 г. премьер-министр Т. Мэй подписала письмо на имя главы Евросовета Дональда Туска с уведомлением властей Европейского союза о начале процедуры выхода Соединенного Королевства из ЕС.

Это интересно

Результаты «Брексита» ударили по курсу фунта стерлингов, нанеся экономические потери Британии. Но в долгосрочном плане Брексит ударил и по ЕС. Во-первых, Лондон был единственной глобальной биржевой пло-

щадкой ЕС, его окном на глобальный финансовый рынок (Франкфуртская биржа имеет сугубо региональное значение). Во-вторых, ЕС без участия Великобритании стал более германским проектом. Но преобладающая роль Германии позволяет Лондону играть на страхе мелких европейских стран перед угрозой германской гегемонии.

На Брюссельском саммите 29 апреля 2017 г. лидеры стран ЕС утвердили положения переговорной стратегии с Британией. Она предусматривала:

- невозможность сепаратных переговоров Лондона с различными странами—членами ЕС;
- неделимость и взаимосвязанность условий сохранения доступа Британии к единому европейскому экономическому пространству;
- первоочередность покрытия финансовых обязательств, возложенных на Британию в результате текущего членства в ЕС, перед началом последующих стадий переговоров;
- недопущение появления границы между Республикой Ирландия и Северной Ирландией, входящей в состав Великобритании, что предусмотрено рамками Белфастского договора 1998 г.

В мае 2017 г. власти ЕС подняли сумму финансовых требований к Британии до 91–113 млрд евро. Лондон отказался от такого варианта. Премьер-министр Т. Мэй заявила, что 27 членов Европейского союза мешают Лондону выйти из членства ЕС. Министр по делам Brexit Дэвид Дэвис заявил, что Великобритания может выйти из переговоров, касающихся ее выхода из Евросоюза по причине отказа Брюсселя обсуждать перспективное соглашение о свободной торговле до урегулирования Великобританией своих финансовых обязательств. Британская сторона предложила компромисс: около 3 млн граждан ЕС, которые прожили на территории королевства более пяти лет, могли бы получить статус поселенцев, однако после этого они должны будут относиться к юрисдикции британской системы правосудия. Статус поселенца при этом не дает им права участия в местных выборах.

19 июня 2017 г. в Брюсселе начались переговоры британского правительства в лице министра Д. Дэвиса с Европейским союзом в лице его представителя М. Барнье. Переговоры оказались неудачными. В сентябре 2017 г. британский парламент принял во втором чтении «Билль об отмене» — законопроект, который предусматривает формальную отмену норм права ЕС с одновременным их переносом в британское национальное законодательство. Нормы права Евросоюза сохраняли бы свое действие на территории Соединенного Королевства, но уже в качестве британских законов. Проект, однако, не был одобрен Палатой лордов, которая увидела в закреплении норм европейского права противоречия

с принципом разделения верховной и территориальных властей в Великобритании. Аналогично 29 сентября 2017 г. Европейский Парламент принял резолюцию, указывающую на отсутствие прогресса в переговорном процессе. В документе фиксировалось отсутствие прогресса по трем ключевым позициям: «заштите прав граждан Евросоюза и Великобритании, разъяснению финансовых обязательств Великобритании и урегулированию вопроса о границе Ирландии и Северной Ирландии».

Параметры компромисса стороны нашли только через два месяца. 8 декабря 2017 г. в Брюсселе Д. Дэвис и М. Барнье подписали совместную декларацию. В ней фиксировался так называемый двухлетний переходный период (т.е. до конца 2019 г.), в ходе которого стороны должны будут выработать условия соглашения о выходе Британии из Европейского союза. Независимо от конкретных условий соглашения выход Британии из ЕС стал серьезным кризисом европейской интеграции: впервые после 1957 г. «европейский проект» стал не расширяться, а сокращаться, то есть утрачивать свою привлекательность в глазах государств-членов.

* * *

Успехи европейской интеграции позволили Европейскому союзу обрести институт правосубъектности. Вместе с тем два конституционных кризиса ЕС доказали наличие внутри объединения серьезных противоречий. Неудача проекта ОЕПБО и трудности с ратификацией Лиссабонского договора продемонстрировали, что в Евросоюзе может начаться формирование субблоков по интересам. При внешнем «европейском единстве» внутри ЕС появились признаки фрагментации.

Контрольные вопросы

1. Как происходил процесс трансформации Европейского сообщества в Европейский союз?
2. Что такое институт правосубъектности? Когда он появился у ЕС?
3. Выделите этапы формирования европейского экономического пространства.
4. Раскройте понятия «европейская оборонная идентичность» и ОЕПБО.
5. Выделите этапы расширения ЕС.
6. Как расширение ЕС изменило политику нейтральных стран Европы?
7. Охарактеризуйте конституционные кризисы ЕС.

Рекомендуемая литература

Бабынина Л. О. Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. М.: ЛИИ, 2012.

Барановский В. Г. Западная Европа и военно-политическая интеграция. М.: Международная безопасность, 1998.

Буторина О. В. Международные валюты: интервенции и конкуренция. М.: Деловая литература, 2003.

Данилов Д. А. Европейский союз: формирование политики безопасности и обороны // Космополис. № 1. Осень 2002. С. 80–92.

Стрежнева М. В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. М.: МОНФ, 1999.

Шемяченков В. Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003.

Bretherton C., Vogler J. The European Union as a Global Actor. London: Routledge, 2006.

Trans-Atlantic Tension. The United States, Europe, and Problem Countries / Haas R. (ed). Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.

Zelikow Ph., Rice C. Germany Unified and Europe Transformed. A Study of Statecraft. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1998.

Глава 14

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Среди исследователей нет единства относительно правомерности использования понятия «постсоветское пространство». Приставка «пост» означает что-то последовавшее сразу за определенным событием, в данном случае демонтажом Советского Союза. В этом смысле термин «постсоветское пространство» корректно использовать только применительно к событиям первой половины 1990-х годов. Вместе с тем за минувшие четверть века другого термина для обозначения территории бывшего СССР исследователями предложено не было. В определенном смысле это пространство в самом деле продолжает оставаться «постсоветским», поскольку его развитие предопределяют процессы, запущенные в 1991 г.

14.1. Создание институциональной структуры СНГ

Создание Содружества Независимых Государств (СНГ) стало результатом неудачных переговоров по реформе Союзного договора 1922 г. (см. гл. 2). 8 декабря 1991 г. лидеры РСФСР, Украинской ССР и Белорусской ССР зафиксировали в Беловежском соглашении намерение создать СНГ. Другие союзные республики после колебаний присоединились к этому проекту. 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате восемь республик бывшего СССР подписали протокол об их присоединении к Беловежским соглашениям. Одновременно лидеры 11 республик (без участия Прибалтийских республик и Грузии) подписали Алма-Атинскую декларацию. Документ зафиксировал намерение всех республик создать институциональную структуру СНГ.

22 января 1993 г. на саммите в Минске был принят Устав СНГ. Полностью его ратифицировали семь государств: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. При этом Белоруссия сделала оговорку относительно порядка участия в миротворческой деятельности, Узбекистан — относительно формулировок по проблеме прав человека. Азербайджан не был представлен на переговорах. Украина и Туркмения не подpisали Устав. Президент

Туркмении С. Ниязов, правда, заявил о готовности его страны участвовать в работе некоторых органов Содружества без членства в СНГ, прежде всего Парламентской ассамблеи СНГ. 26 августа 2005 г. Туркмения присоединилась к СНГ в качестве ассоциированного члена. Молдавия подписала Устав в апреле 1994 г., но не ратифицировала его.

Это важно

Осенью 1993 г. Азербайджан и Грузия присоединились к СНГ в надежде получить гарантии своей территориальной целостности. Но их присоединение к Уставу СНГ произошло не напрямую, а через подписание протоколов о вводе в действие этого документа. Среди юристов-международников нет единства в вопросе о том, в каких границах Грузии и Азербайджану была гарантирована территориальная целостность. Согласно одной точке зрения, факт присоединения к Уставу СНГ автоматически гарантировал им территориальную целостность в границах Грузинской и Азербайджанской ССР на 1 января 1989 г. Согласно другой точке зрения, протоколы о присоединении к Уставу СНГ гарантировали им территориальную целостность в границах на соответствующую дату подписания, т.е. без утраченных до этого территорий.

Устав СНГ вступил в силу в январе 1994 г. Формальной столицей Содружества провозглашался Минск. Высшая политическая власть принадлежала Совету глав государств (СГГ) и Совету глав правительств (СГП) (хотя фактически оба эти органа были созданы еще 30 декабря 1991 г.). Законодательная власть принадлежала Межпарламентской ассамблее СНГ, базирующейся в Санкт-Петербурге, которая призвана координировать законодательную политику стран Содружества. Исполнительная власть принадлежала Исполнительному секретариату СНГ, который находился в Минске. Исполнительный секретарь СНГ обладал правом законодательной инициативы, позволявшим ему предлагать законы на рассмотрение национальным парламентам стран Содружества.

24 сентября 1993 г. страны СНГ подписали Договор о создании экономического союза. Документ предусматривал, что экономическая интеграция в Содружестве пройдет в своем развитии три этапа по образцу европейской: платежный союз, таможенный союз, введение единой валюты. Для реализации соглашения был создан Межгосударственный экономический комитет экономического союза. 15 апреля 1994 г. президенты стран СНГ подписали Соглашение о создании зоны свободной торговли. Однако оба этих договора в действие не вступили. Большинство стран СНГ осуществляли в первой половине 1990-х годов выход из рублевой зоны, последовательно вводя свои национальные валюты. Соглашения такого типа называются *холодными договорами*.

► **Холодный договор** — документ, перспективы реализации которого не реалистичны в момент его подписания.

На Московском саммите глав государств 28 марта 1997 г. президент Б. Н. Ельцин, занимавший пост председателя СГГ, презентовал стратегию экономической интеграции в рамках Содружества. На саммите была принята десятилетняя стратегия экономического развития СНГ, которая предусматривала реализацию соглашений 1993–1994 гг. В документе использовался термин «разноуровневая и многоскоростная интеграция», позаимствованный из решений Эдинбургского саммита Евросовета 1992 г. (см. гл. 13). В Кремле, судя по открытым источникам, надеялись, что использование этой гибкой формулы позволит сохранить хотя бы относительное единство СНГ.

Но на Кишиневском саммите 23 октября 1997 г. президенты Белоруссии, Грузии и Казахстана выступили с критикой СНГ. На неформальном саммите в Форосе 7 августа 1998 г. президенты Грузии, Молдавии, Узбекистана, Украины, а также представитель президента России В. С. Черномырдин договорились сократить полномочия Исполкома СНГ. 2 апреля 1999 г. СГГ постановил объединить Исполнительный секретариат СНГ, аппарат Межгосударственного экономического комитета экономического союза, рабочие аппараты ряда межгосударственных и межправительственных отраслевых органов в единый постоянно действующий орган — Исполнительный комитет СНГ. В отличие от Исполнительного секретариата СНГ он не имел права законодательной инициативы. Фактически с конца 1997 г. пространство бывшего СССР распалось на три группы стран, ориентированных на:

- развитие интеграционных проектов с Россией в той или иной форме (Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан);
- балансирование между Россией и другими великими державами (Узбекистан, Туркмения, Армения);
- противостояние России и блокировку российских проектов (страны ГУАМ — Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия; см. далее).

14.2. Проблемы военной безопасности в СНГ

Распад СССР не привел к коллапсу системы обеспечения военной безопасности. Еще при подписании Алма-Атинской декларации 21 декабря 1991 г. страны СНГ договорились сохранить объединенное командование стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием. В декларации также фиксировалось уважение сторон к государствам, стремящимся достичь статуса безъядерной и (или) нейтральной страны. На основе Алма-Атинской декларации было создано Временное командование стратегических сил СНГ. Его основной задачей стал вывод ядерного оружия с территории Белоруссии, Казахстана и Украины (см. гл. 2).

Вместе с тем лидеры бывших республик СССР 30 декабря 1991 г. заявили о намерении создать национальные вооруженные силы. Сохранить общее командование для вооруженных сил стран СНГказалось невозможным. Поэтому российское руководство попыталось сохранить единую систему военной безопасности в СНГ. Это предложение нашло поддержку республик Средней Азии, которые опасались эскалации Таджикского конфликта и нового обострения ситуации в Афганистане.

15 мая 1992 г. Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали в Ташкенте Договор о коллективной безопасности (ДКБ) сроком на пять лет с возможностью его последующего автоматического продления. В 1993 г. к нему присоединились Азербайджан и Грузия. Молдавия и Туркмения договор не подписали. Украина также не подписала договор, но добилась для себя статуса наблюдателя в ДКБ. Ташкентский договор вступил в силу в апреле 1994 г.

Это важно

По ряду формулировок Ташкентский договор напоминал Вашингтонский договор 1949 г. В ст. 4 говорилось, что нападение на одну из стран-участниц будет рассматриваться как агрессия против них всех. Вместе с тем Ташкентский договор содержал три условия, которые серьезно ослабили его. Во-первых, в документе не прояснялось, что следует понимать под нападением: только агрессию внешних сил или в это понятие включается конфликт участников ДКБ друг с другом. Во-вторых, в договоре не был описан механизм принятия решений об оказании военной помощи, что делало его похожим на декларацию. В-третьих, ст. 1 разрешила участникам договора свободное развитие отношений со странами, не входящими в Ташкентский договор, если последние не являются враждебными ему. Это положение теоретически позволило создавать механизм военного присутствия других держав на территории стран СНГ.

Для укрепления Ташкентского договора были приняты два документа. 10 февраля 1995 г. главы государств СНГ подписали в Алма-Ате Меморандум о поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств, который гарантировал их территориальную целостность. 26 мая 1995 г. страны—участницы Ташкентского договора (Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан) подписали в Минске Договор о сотрудничестве в области охраны военных границ. Части Федеральной пограничной службы России должны были продолжать охранять внешние границы участвующих в договоре государств. Грузия, Киргизия и Узбекистан не ратифицировали это соглашение. В 1999 г. пограничное присутствие России по настоянию принимающих сторон было свернуто в Туркменистане и Грузии.

Россия стала развивать военное сотрудничество с отдельными странами Ташкентского договора:

- с Таджикистаном были подписаны Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи (25 мая 1993 г.) и Договор о статусе в условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан (16 апреля 1999 г.);
- с Казахстаном — Договор о двустороннем военном сотрудничестве, пакет соглашений о военно-техническом сотрудничестве и Соглашение о закрытии Семипалатинского ядерного полигона (28 марта 1994 г.);
- с Узбекистаном — Договор об основах межгосударственных отношений, дружбе и сотрудничестве (30 мая 1992 г.) и Декларация о развитии всестороннего сотрудничества (30 марта 1994 г.);
- с Белоруссией — соглашение о военно-техническом партнерстве, регламентирующее порядок аренды военных объектов на белорусской территории (6 января 1995 г.);
- с Грузией — пакет соглашений об условиях размещения российской военной инфраструктуры на грузинской территории (1993–1994 гг.) (см. гл. 3).

Сложнее развивались отношения с Арменией. 21 декабря 1991 г. был подписан российско-армянский договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности, но Государственная дума РФ не ратифицировала его. В 1995 г. Россия и Армения заключили договор о сохранении российской базы в Армении сроком на 25 лет. 29 августа 1997 г. между Россией и Арменией был заключен Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи.

Это интересно

Участники ДКБ стремились, однако, частично сбалансировать взаимодействие с Россией. В 1994 г. Казахстан, Киргизия и Узбекистан присоединились к программе НАТО «Партнерство ради мира». В 1995 г. в рамках данной программы был создан действовавший под эгидой ООН Центральноазиатский батальон с участием подразделений Казахстана, Узбекистана и Киргизии. В августе 1999 г. узбекские и киргизские подразделения участвовали в военных маневрах на территории США.

В 1999 г. Ташкентский договор был продлен на пять лет. Из круга его участников вышли Азербайджан, Грузия и Узбекистан. Украина к этому времени фактически прекратила взаимодействие со странами—участницами ДКБ. Российская сторона стала разрабатывать меры по усилению договора. Толчком к этому послужило появление американского военного присутствия в Центральной Азии (см. гл. 8).

Переломным моментом стало заседание в Кишиневе СГГ Содружества 7 октября 2002 г. По его итогам шесть стран ДКБ (Армения, Бе-

Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан) заявили о намерении создать на его основе Организацию договора коллективной безопасности (ОДКБ) и подписали проект ее устава. 29 апреля 2003 г. на саммите в Душанбе эти шесть стран постановили создать постоянно действующий секретариат ОДКБ со своим бюджетом и штатом сотрудников. Решениями Совета предусматривалось создание объединенного штаба и коллективных сил быстрого развертывания, в состав которых каждая страна обязалась выделить по одному батальону воинских контингентов. К этому времени пять стран ОДКБ уже ратифицировали ее устав. 15 мая 2003 г. его ратифицировала и Государственная дума РФ.

Создание ОДКБ позволило укрепить российское присутствие в Центральной Азии. Россия и Казахстан подписали Соглашения о совместном планировании применения вооруженных сил (2003) и Договор о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам (2004). В Киргизии Россия создала военную авиабазу Кант для Коллективных сил быстрого реагирования. С Таджикистаном в 2004 г. были подписаны соглашения о преобразовании 201-й дивизии в военную базу и аренде Россией оптико-электронного узла «Нурек». С Узбекистаном заключили Договор о стратегическом партнерстве (2004) и Договор о союзнических отношениях (2005), предусматривавшие оказание взаимной помощи в случае внешней агрессии. 16 августа 2006 г. в Сочи было подписано соглашение о присоединении Узбекистана к ОДКБ.

Это интересно

Еще в 2000 г. по решению Совета глав государств СНГ был создан Антитеррористический центр СНГ с целью координации деятельности спецслужб в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом. Центр не вошел в состав ОДКБ, хотя стал тесно взаимодействовать с его структурами.

4 февраля 2009 г. на саммите в Москве лидеры стран ОДКБ одобрили создание Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Эти силы предусматривалось использовать для отражения военной агрессии, проведения специальных операций в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. От подписания документов воздержался Узбекистан. 20 октября 2009 г. президент Белоруссии А. Лукашенко вопреки первоначальной позиции подписал документы.

Создание КСОР позволило странам ОДКБ проводить совместные комплексные учения с участием контингентов и оперативных групп. На границе с Афганистаном под эгидой ОДКБ стала проводиться международная комплексная антинаркотическая операция «Канал». В 2009 г. были впервые осуществлены мероприятия по противодей-

ствию преступлениям в информационной сфере под условным наименованием «операция ПРОКСИ» («Противодействие криминалу в сфере информации»).

Вместе с тем в рамках ОДКБ существовали серьезные разногласия по проблеме миротворчества. 7 апреля 2010 г. в Киргизии в результате волнений был свергнут президент К. Бакиев, что повлекло за собой коллапс государственной власти, а затем и обострение противостояния киргизского и узбекского населения. 14–17 июня 2010 г. по инициативе президента Д. А. Медведева был экстренно создан Комитет секретарей советов безопасности. Новый президент Киргизии Р. Отунбаева обратилась к Президенту России Д. А. Медведеву с просьбой ввести в страну части КСОР. Однако страны ОДКБ отказались принять такое решение. После этого с критикой организации выступили президенты Белоруссии и Узбекистана.

Россия при поддержке Казахстана попыталась усилить ОДКБ. 10 декабря 2010 г. главы государств Организации подписали Заявление о миротворческих силах ОДКБ, зафиксировавшее наличие собственного миротворческого потенциала и готовность Организации предоставлять миротворческие силы в распоряжение СБ ООН. 12 августа 2011 г. на неформальном саммите в Астане главы государств ОДКБ договорились, что миротворческие силы могут помогать странам-участникам организации в случае серьезных внутригосударственных конфликтов по приглашению правительства соответствующей страны. (Официально это решение было закреплено 20 декабря 2011 г.). 28 сентября 2012 г. Секретариат ОДКБ и Департамент операций ООН подписали Меморандум о взаимопонимании, по условиям которого силы ОДКБ могут быть задействованы в миротворческих операциях ООН.

14.3. Развитие интеграции на территории бывшего СССР

Распад постсоветского пространства на субблоки ускорил попытки России по созданию нового интеграционного проекта. Наиболее реальным партнером России по интеграции выступала Белоруссия. В начале 1990-х годов в ее руководстве шла борьба двух партий. Первая во главе с председателем Верховного Совета Станиславом Шушкевичем выступала за дистанцирование от России. Вторая, условно группированная вокруг премьер-министра Вячеслава Кебича и вице-председателя Верховного совета Мячеслава Гриба, выступала за развитие отношений с Российской Федерацией. Перелом наступил 27 января 1994 г., когда С. Шушкевич ушел в отставку, уступив пост Мячеславу Грибу. Россия и Белоруссия в марте 1994 г. объявили о формировании платежного союза в рамках Договора о создании экономического союза СНГ.

-
- **Платежный союз** — форма экономической интеграции, при которой обеспечивается взаимная конвертируемость валют и функционирование единой расчетной единицы.

23 июля 1994 г. на президентских выборах в Белоруссии победил Александр Лукашенко. Хотя Кремль поддерживал кандидатуру В. Кебича, новый президент продолжил политику сближения с Россией. 6 января 1995 г. Россия и Белоруссия заключили соглашение о таможенном союзе. Между двумя странами устанавливалась единая таможенная граница по внешнему контуру их государственных границ с третьими странами.

Параллельно Москва и Минск взяли курс на создание политического союза. 21 февраля 1995 г. в Минске президенты А. Г. Лукашенко и Б. Н. Ельцин подписали Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь сроком на десять лет, а 2 апреля 1996 г. в Москве — договор об образовании Сообщества Беларуси и России. Сообщество провозглашалось открытым для присоединения других возможных участников. 2 апреля 1997 г. в Москве был заключен договор о Союзе Беларуси и России («союзный договор»). Частью договора стал устав, который провозгласил международную правосубъектность Союза при сохранении государственного суверенитета его участников.

8 декабря 1999 г. в Москве состоялось подписание договора о создании Союзного государства России и Белоруссии. Договор не означал объединения России и Белоруссии в единое государство: каждая сторона сохранила суверенитет. Речь шла о создании интеграционного объединения «Союзное государство», в рамках которого обе стороны координировали свою политику в различных сферах. У Союзного государства существовали собственный секретариат и парламент в Минске. Договор был ратифицирован и вступил в силу 26 января 2000 г.

- **Союзное государство** — интеграционный проект союза России и Белоруссии с поэтапно организуемым единым политическим, экономическим, военным, таможенным, валютным, юридическим, гуманитарным, культурным пространством.

В начале 2000-х годов процесс российско-белорусской интеграции приостановился. Между Москвой и Минском появились противоречия:

- введение единой валюты (белорусская сторона настаивала на создании двух эмиссионных центров в Москве и в Минске, в то время как российская — на сохранении единственного центра в Москве);
- принятие бюджета Союзного государства (Россия предлагала распределить голоса в зависимости от объема ВВП участников,

в то время как Белоруссия настаивала на неравноправности такого подхода);

- формирование цены на российский газ (см. гл. 10).

Противоречия усилились в период «Пятидневной войны» 2008 г., когда Белоруссия отказалась признать независимость Абхазии и Южной Осетии. В конце 2000-х годов между странами происходили периодические торговые конфликты, но в целом Москва и Минск сохранили союзнический вектор отношений.

После прихода к власти президента В. В. Путина в 2000 г. российская дипломатия взяла курс на расширение интеграции в СНГ. 10 октября 2000 г. в Астане (столице Казахстана) президенты Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана подписали Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Основной задачей Сообщества провозглашалось завершение оформления в полном объеме режима свободной торговли, формирование общего таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования. Структура ЕврАзЭС в целом дублировала институциональную структуру СНГ. Договор вступил в силу 30 мая 2001 г.

Это важно

У ЕврАзЭС был также институт наблюдателей. Наблюдатель имел право присутствовать на открытых заседаниях органов ЕврАзЭС, выступать на этих заседаниях с согласия председательствующего, получать при необходимости открытые документы и решения, принимаемые органами ЕврАзЭС, однако не имел права голоса при принятии решений на заседаниях органов и права подписи документов. В 2002 г. статус наблюдателей получили Украина и Молдавия; в 2003-м — Армения. В 2006–2008 гг. полноправным членом ЕврАзЭС был также Узбекистан.

Под воздействием первых интеграционных успехов российское руководство стало реализовывать более амбициозный план. Речь шла о подключении к деятельности ЕврАзЭС Украины. 19 сентября 2003 г. в Ялте президенты России, Белоруссии, Казахстана и Украины подписали Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП). Российское руководство поддерживало кандидатуру В. Ф. Януковича в ходе президентской кампании 2004 г. на Украине, ожидая от него реализации Ялтинского соглашения. Однако после «оранжевой революции» в декабре 2004 г. политика Киева изменилась. 27 августа 2005 г. на саммите глав стран ЕЭП президент В. Ющенко подтвердил, что украинское руководство считает возможным подписать лишь 15 документов, регламентирующих создание зоны свободной торговли. Остальные документы по ЕЭП, в которых речь идет о создании

наднационального тарифного органа и таможенного союза, Украину не устраивают. Фактически это означало выход Украины из плана ЕЭП.

- «**«Оранжевая революция»** — политический кризис на Украине в ноябре 2004 г., завершившийся избранием В. Ющенко президентом Украины.

России понадобилось несколько лет, чтобы возродить этот план. 6 октября 2007 г. на саммите в Душанбе президенты Белоруссии, Казахстана и России подписали Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза (ТС). 19 декабря 2009 г. Межгосударственный совет ЕврАзЭС утвердил план действий по формированию Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России. Первый пакет документов планировалось подписать до 1 января 2011 г.; второй — до 1 июля 2011 г.

В дальнейшем стороны попытались следовать заявленному графику. 8–19 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге главы правительства трех стран подписали первые четыре Соглашения по ЕЭП, 9 декабря 2010 г. все оставшиеся международные соглашения, входящие в пакет договорно-правовой базы ЕЭП. Документы о создании ЕЭП вступили в силу 1 января 2012 г. С этого времени Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана стал реальностью.

Состав стран—участниц Таможенного союза постоянно расширялся. 1 июля 2010 г. его участниками стали Россия и Казахстан. 6 июля 2010 г. после некоторых колебаний к Таможенному союзу присоединилась Белоруссия, 10 октября 2014 г. — Армения, а 1 мая 2015 г. — Киргизия. Кандидатами на вступление в союз объявили себя Таджикистан, Сирия и Тунис.

В октябре 2011 г. комиссия ТС привела все нормы Таможенного союза в соответствие с нормами ВТО. 22 августа 2012 г. Россия стала членом ВТО. Следствием этого стало практически полное соответствие норм Таможенного союза условиям вступления России в эту организацию.

14.4. Создание блока ГУАМ

Альтернативой проекту ЕврАзЭС стало создание субблока ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия). Эти страны были настроены на максимальное дистанцирование от Москвы и блокировку российских интеграционных проектов в СНГ. Каждая из этих стран считала Россию реальным или потенциальным нарушителем своей территориальной целостности. Поиск противовеса российскому влиянию усилил их партнерство с Соединенными Штатами и НАТО.

Предпосылкой к координации действий будущих стран ГУАМ стала проблема Договора об обычных вооруженных силах в Европе (см. гл. 11). 15 мая 1996 г. на Конференции в Вене по рассмотрению действия

ДОВСЕ грузинская делегация вместе с Азербайджаном и Украиной поддержала НАТО в противодействии России сохранить систему фланговых ограничений для развертывания вооруженных сил. Свой подход грузинская делегация в Вене мотивировала «абхазским фактором». Грузию поддержала Молдавия в связи с проблемой Приднестровья.

Через год «венский формат» получил институциональное оформление. 10 октября 1997 г. в Страсбурге в ходе саммита Совета Европы состоялась встреча президентов Грузии, Украины, Азербайджана и Молдавии. По ее итогам было принято официальное коммюнике о создании «консультативного форума» ГУАМ. На Вашингтонском саммите НАТО 23–24 апреля 1999 г. о присоединении к организации объявил Узбекистан, вследствие чего она получила название ГУУАМ. Это название сохранилось до 2002 г., когда узбекская сторона стала игнорировать заседания форума. Страны ГУУАМ приняли в ходе саммита Вашингтонскую декларацию об интеграции в европейские и евроатлантические структуры. 6–7 июля 2001 г. на саммите в Ялте была подписана Хартия, определившая статус ГУАМ как региональной общественной организации.

Соединенные Штаты также проявляли интерес к странам ГУАМ. Белый дом (независимо от партийной принадлежности администрации) видел в них критическую массу, препятствующую восстановлению СССР. Американские научные фонды выделяли гранты на формирование нового поколения политиков и экспертов. Результатом стало появление молодой прослойки общественных деятелей с причудливой смесью крайне либеральных и крайне националистических взглядов. Эта группа взяла курс на смещение старых советских элит соответствующих республик, что нашло свое выражение в форме «цветных революций».

Это важно

«Цветные революции» — собирательное понятие, применяемое для обозначения серии массовых акций протesta в начале XXI в. Мнения исследователей совпадают относительно двух особенностей данного явления. Первое: участие иностранных организаций в подготовке протesta, как прямое, так и косвенное. Второе: сочетание у оппозиции радикально-либеральной и радикально-националистической идеологий. На территории бывшего СССР к «цветным революциям» относятся «революция роз» в Грузии (2003), «оранжевая революция» на Украине (2004), «тюльпановая революция» в Киргизии (2005) и «Евромайдан» на Украине (2013–2014). Иногда к ним добавляют протесты в Узбекистане (2005), Белоруссии (2006), Молдавии (2009), а также «дынную революцию» в Киргизии (2010).

Результатом «цветных революций» стало усиление ГУАМ. Новые президенты Грузии (М. Н. Саакашвили) и Украины (В. И. Ющенко) начали политику расширения партнерства ГУАМ с НАТО. 22 апреля 2005 г. в Кишиневе состоялся саммит ГУАМ. В качестве наблюдателей присутствовали президенты Румынии и Литвы Т. Бэсеску и В. Адам-

кус, председатель ОБСЕ Я. Кубиш и специальный представитель США по Нагорному Карабаху и конфликтам в Евразии С. Манн. По словам президента В. Ющенко, государства—члены ГУАМ намерены стать локомотивом «третьей волны демократических революций» на пространстве бывшего СССР. На саммите были подписаны два документа: декларация «Во имя демократии, стабильности и развития» и совместное заявление «Создавая демократию от Балтики до Черного моря».

Следующим шагом стал прошедший 22–23 мая 2006 г. саммит ГУАМ в Киеве. На встречу были приглашены президенты Болгарии, Литвы, Польши и вице-президент Румынии. После саммита румынская сторона заявила о намерении вступить в ГУАМ. Страны-участники подписали протокол о создании зоны свободной торговли, декларацию о создании новой международной организации — «Организации за демократию и экономическое развитие — ГУАМ» и ее устав. Киевский саммит доказал стремление лидеров Украины и Грузии создать более широкий формат партнерства для стран Балтийско-Черноморского региона («междуморья», см. гл. 21).

Страны ГУАМ попытались выстроить особый формат консультаций с Соединенными Штатами по проблемам «замороженных конфликтов» в СНГ. 14 сентября 2006 г. при поддержке США и Британии они добились обсуждения на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопроса о «замороженных конфликтах» в бывшем СССР. 25 сентября 2006 г. министры иностранных дел стран—членов ГУАМ обсудили проблему урегулирования «замороженных конфликтов» в СНГ с помощником госсекретаря США Дэвидом Крамером. Участники встречи договорились создать полицейские силы, которые должны заменить российских миротворцев в конфликтных зонах на территории Грузии и Молдавии. Реализация этой договоренности была отложена на неопределенный срок.

С 2007 г. темп работы ГУАМ стал спадать, что во многом было вызвано отказом Азербайджана поддерживать наиболее жесткие шаги этой организации. После смены власти в Грузии и на Украине деятельность ГУАМ фактически приостановилась.

14.5. Отношения России со странами ГУАМ

Неудача проекта ГУАМ во многом объясняется способностью Москвы проводить дифференцированную политику в отношении этих стран. Наиболее благоприятно складывались отношения с *Азербайджаном*, который с конца 1990-х годов отказался от конфронтации с Россией. В 1997 г. стороны заключили Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности, в 2002 г. — Соглашение о статусе, принципах и условиях использования Габалинской радиолокационной станции; в 2003-м — межправительственное соглашение о военно-техническом

сотрудничестве. В начале 2000-х годов был подписан пакет российско-азербайджанских документов о сотрудничестве по линии министерств внутренних дел, включая взаимодействие в области борьбы с терроризмом. После прихода к власти президента И. Алиева в 2003 г. Азербайджан перестал участвовать в работе ГУАМ.

Более конфликтно развивались отношения России с *Грузией*. В середине 1990-х годов стороны еще пытались следовать партнерскому вектору отношений. 15 сентября 1995 г. премьер-министр России В. С. Черномырдин подписал в Тбилиси договоры о российских военных базах в Грузии и о правовом статусе российских и грузинских граждан, проживающих на территории обеих стран. 19 марта 1996 г. президенты Э. А. Шеварднадзе и Б. Н. Ельцин подписали Совместную декларацию о развитии торгово-экономического сотрудничества. 17 января 1997 г. было подписано межправительственное соглашение о реструктуризации задолженности Грузии по государственным кредитам, предоставленным Российской Федерацией.

Однако в грузинском обществе были сильны антироссийские настроения из-за присутствия российских миротворцев в Абхазии и Южной Осетии, а также отказа Государственной думы РФ ратифицировать договор 1994 г. между обеими странами. Оппозиция обвинила президента Э. Шеварднадзе в попытках превратить Грузию в «российский протекторат». Грузинский парламент 2 октября 1996 г. принял постановление, в котором ратификация Договора о российских военных базах 1995 г. ставилась в непосредственную зависимость от урегулирования конфликта в Абхазии и обеспечения российской стороной «восстановления суверенитета Грузии над всей ее территорией». В противном случае не исключалась возможность вывода российских войск. В ноябре 1996 г. грузинская сторона поставила перед директором ФПС России А. Николаевым вопрос о пересмотре Соглашения о статусе и условиях функционирования Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Грузия» от 3 февраля 1994 г. Стороны договорились привести его в соответствие с законодательством Грузии.

Конфликтность в двусторонних отношениях усилилась в августе 1997 г. из-за провозглашения США Каспийского моря зоной своих жизненных интересов. Администрация Э. Шеварднадзе увидела в этом возможность получения поддержки со стороны Вашингтона. В 1999 г. руководство Грузии активно поддерживало проект нефтепровода «Баку—Тбилиси—Джейхан», а затем фактически и деятельность части чеченских сепаратистов. Это привело к усилению напряженности между странами, завершившейся «пятидневной войной» 2008 г. (см. гл. 11).



Российско-грузинские отношения постепенно утратили свою самостоятельность, превратившись в сферу опосредованного соперничества России и США.

После окончания «пятидневной войны» 2008 г. роль посредника между Россией и Грузией попытала взять на себя ОБСЕ. Но Женевские переговоры закончились неудачей: предложенный ОБСЕ 26 июня 2010 г. проект соглашения о неприменении силы между Грузией, Абхазией и Южной Осетией не был подписан. Ситуация изменилась после победы на парламентских выборах 1 октября 2012 г. блока Бидзины Иванишвили, который выступал за возобновление диалога с Россией. В декабре 2012 г. стал действовать переговорный формат между заместителем министра иностранных дел России Григорием Карасиным и спецпредставителем премьер-министра Грузии по взаимоотношениям с Россией Зурабом Абашидзе. В Тбилиси надеялись восстановить экономические контакты с Россией и обеспечить ее нейтральное отношение к Договору об ассоциации Грузии и ЕС, в Москве — предотвратить размещение военной инфраструктуры НАТО на грузинской территории, сделав Грузию де-факто нейтральной страной. В июне 2013 г. Россия вновь разрешила экспорт грузинского вина, а в декабре 2015 г. ослабила введенный в 2000 г. визовый режим для Грузии. (Хотя дипломатические отношения не были восстановлены.)

Но Россия подписала союзные договоры с Абхазией (24 ноября 2014 г.) и Южной Осетией (18 марта 2015 г.). Весной 2015 г. в грузинской элите произошел раскол между сторонниками продолжения и свертывания диалога с Кремлем. 26 августа 2015 г. Грузию посетил генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг. В ходе визита он обсудил с руководством страны, включая президента Георгия Маргвелашвили, возможность предоставления Грузии индивидуального плана действий по членству в НАТО. Одновременно Й. Столтенберг участвовал в открытии военно-учебного центра Грузия–НАТО в пригороде Тбилиси Крцаниси. Россия в ответ приостановила переговоры в формате «Карасин–Абашидзе».

В отношениях с Украиной российская сторона пыталась проводить осторожную политику. Ее целью было вовлечение Киева в интеграционные проекты в СНГ. Самой болезненной точкой в этих отношениях оставался «черноморский вопрос». В феврале 1991 г. была воссоздана Крымская АССР в составе Украинской ССР. В городах автономии возникли организации, добивавшиеся ее отделения от Украины и входления в состав РФ. На выборах президента Крыма в 1994 г. эти силы добились успехов. Новый президент Ю. Мешков стал выступать за передачу Крымского полуострова России. В ответ 17 марта 1995 г. президент Л. Кучма временно приостановил действие конституции Крымской автономии 1992 г. и добился смешения Ю. Мешкова.

Российская сторона попытала выстроить диалог с Киевом. 9 июня 1995 г. президенты Б. Н. Ельцин и Л. Кучма подписали в Сочи соглашение о разделе Черноморского флота в пропорции «2 + 1» (две трети флота России и одна треть Украине). 28 мая 1997 г. состоялось

подписание трех российско-украинских соглашений по Черноморскому флоту, в основу которых был положен принцип совместного использования военно-морских баз вооруженными силами обеих стран. Российский Черноморский флот получал право базирования в Севастополе и Балаклаве до 2017 г. Российская сторона не стала высказывать претензий на Крым. Это позволило украинской стороне в 1998 г. урезать автономию Крымской республики.

Это интересно

Осенью 1996 г. в российско-украинских отношениях возник дипломатический кризис. Мэр Москвы Ю. М. Лужков развернул общественную кампанию относительно принадлежности Севастополя России. Его сторонники ссылались на тот факт, что Севастополь был городом союзного подчинения и, следовательно, на него не распространялись решения Верховного Совета СССР 1954 г. о передаче Крымской области УССР. 20 ноября 1996 г. советник президента России Д. Рюриков назвал Украину «искусственным образованием». Позиции Ю. М. Лужкова и Д. Рюрикова поддержал 5 декабря 1996 г. Совет Федерации РФ. Севастополь был временно включен в вечерние метеосводки российских городов на федеральных телеканалах. Поддержку Украине оказали ведущие страны НАТО. Министр обороны США У. Перри заявил, что невозможно переоценить значение существования Украины как самостоятельного государства для безопасности и стабильности в Европе. Канцлер Германии Г. Коль указал, что «больше никто не сможет оспаривать независимость и территориальную целостность Украины».

31 мая 1997 г. президент России Б. Н. Ельцин и президент Украины Л. Д. Кучма подписали в Москве договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, который парламенты обеих стран ратифицировали лишь в конце 1998 г. В договоре было зафиксировано отсутствие у обеих сторон претензий, в том числе территориальных, друг к другу, что означало окончательное разрешение вопроса о принадлежности Крыма в пользу Украины. 28 января 2003 г. во время визита Президента РФ В. В. Путина в Киев был подписан договор о государственной границе, определивший линию сухопутной границы между двумя странами на всем ее протяжении от Азовского моря до границ с Белоруссией.

Неопределенность сохранялась только в вопросе о косе Тузла в Керченском проливе, фактически находящейся под контролем Украины. Остров Тузла отделен от Крымского полуострова судоходным каналом, а от России — мелководным каналом для рыбацких лодок. В сентябре 2003 г. власти Краснодарского края начали строительство дамбы от Таманского полуострова до острова Тузла под предлогом предотвратить размывание береговой полосы. Строительство было остановлено в октябре 2003 г. после встречи президентов В. В. Путина и Л. Д. Кучмы, подписавших Договор о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива.

После прихода к власти президента В. И. Ющенко в российско-украинских отношениях возросла напряженность, носившая главным образом эмоциональный характер. Наиболее серьезной оказалась проблема «газовых конфликтов», которые фактически стали центром двусторонних отношений (см. гл. 10). Тревогу в Москве вызывали также регулярные сигналы из Киева о намерении развивать военное партнерство с НАТО и не продлять в 2017 г. соглашение о базировании Черноморского флота.

Большие надежды в России возлагали на приход к власти в феврале 2010 г. нового президента Украины В. Ф. Януковича. 21 апреля 2010 г. премьер-министры Н. Азаров и В. Путин подписали в Харькове пакет соглашений о порядке формирования цен на газ и продлении сроков базирования Российского Черноморского флота в Крыму до 2042 г. До конца 2013 г. эти соглашения стали фактической основой двусторонних отношений. Вместе с тем России не удалось добиться замораживания участия Украины в программе ЕС «Восточное партнерство».

14.6. Создание Евразийского экономического союза

В начале 2010-х годов в России усилились настроения в пользу развития интеграции на постсоветском пространстве. Такой формой стал проект Евразийского союза. Впервые его в марте 1994 г. презентовал президент Казахстана Н. Назарбаев. Он предложил стать членами Евразийского союза первоначально пяти республикам бывшего СССР: России, Казахстану, Белоруссии, Киргизии, Таджикистану. Осенью 2011 г. этот проект был реанимирован премьер-министром России В. В. Путиным. 3 октября 2011 г. в программной статье в газете «Известия» он заявлял, что преобразование Таможенного союза в Евразийский союз станет основой его внешнеполитической стратегии. 17 мая 2012 г. председатель Госдумы РФ С. Нарышкин сообщил, что Россия, Белоруссия и Казахстан организовали рабочую группу для формирования парламента будущего Евразийского союза.

На первый взгляд речь шла о преобразовании Таможенного союза и/или ЕврАЗЭС в более интегрированное объединение. 1 июля 2012 г. вступили в силу соглашения о создании Единого экономического пространства в рамках Таможенного союза и Евразийской экономической комиссии, заменяющей комиссию Таможенного союза. (Последнее подтверждало тот факт, что Москва выступает за расширение в будущем Таможенного союза на весь ЕврАЗЭС.)

Однако Кремль попытался реализовать расширенный вариант Евразийского союза. 18 октября 2011 г. в Санкт-Петербурге Совет глав правительств СНГ подписал Договор о зоне свободной торговли. Договор заменил ряд многосторонних и около 100 двусторон-

них документов, регламентирующих режим свободной торговли на пространстве Содружества. В 2012 г. его ратифицировали Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан.

Президент В. В. Путин, вернувшись в Кремль в мае 2012 г., приступил к реализации проекта Евразийского союза. Прежде всего российская дипломатия попыталась вовлечь в него Узбекистан. 4 июня 2012 г. президент В. В. Путин посетил Ташкент, где подписал пакет документов о стратегическом партнерстве. Такой шаг вызвал недовольство в Таджикистане, который традиционно считал себя ключевым стратегическим союзником России. 28 июня 2012 г., т.е. всего через три недели после визита В. В. Путина, Ташкент заявил о приостановке членства в ОДКБ. В Кремле это было воспринято как отказ узбекской стороны от июньских соглашений.

Не удалось подключить к проекту Евразийского союза и Азербайджан. Консультации между Москвой и Баку по этой проблеме велись с марта 2012 г. Но 3 июля 2012 г. глава Государственного таможенного комитета Азербайджана Айдын Алиев сообщил, что его страна не планирует вступать в Таможенный союз. Ситуацию не изменил визит в Баку председателя Государственной думы РФ С. Нарышкина 6–9 июля 2012 г. Президент И. Алиев только заявил, что его страна внимательно следит за развитием Таможенного союза.

Украина также не выразила желания участвовать в новом объединении. 30 июля 2012 г. Верховная рада ратифицировала соглашение о создании зоны свободной торговли в СНГ. 11 сентября 2012 г. администрация президента Януковича заявила, что изучает только вариант секторального сотрудничества с Таможенным союзом по формуле «3 + 1». Ситуацию не изменил и торжественный визит Владимира Путина в Киев 27 июля 2013 г. Украинская сторона продолжала, несмотря на недовольство Москвы, переговоры о заключении договора об ассоциации с ЕС (см. гл. 21).

29 мая 2014 г. в Астане (Казахстан) президенты России, Белоруссии, Казахстана подписали договор о создании Евразийского экономического союза. Документ вступил в силу с 1 января 2015 г. На следующий день к договору присоединилась Армения. 12 августа 2015 г. к договору присоединилась Киргизия. Евразийский союз начал работать как обновленный вариант ЕврАзЭС.

* * *

За минувшие четверть века территория бывшего Советского Союза не сохранилась как единое пространство. Созданное в 1991 г. Содружество Независимых Государств (СНГ) оказалось не реальным интеграционным проектом, а скорее механизмом «цивилизованного развода» союзных республик. Во второй половине 1990-х годов на постсовет-

ском пространстве стали возникать прообразы новых интеграционных проектов. Отношения между ними носили не мирный, а во многом конфликтный характер. Ситуация осложнялась активной политикой других держав на территории бывшего СССР.

Контрольные вопросы

1. Какие дискуссии происходят по поводу термина «постсоветское пространство»?
2. Как происходило становление институциональной системы СНГ?
3. Выделите этапы формирования ОДКБ.
4. Как происходило становление российско-белорусского союза?
5. Покажите этапы эволюции блока ГУАМ.
6. Как развивались отношения России со странами ГУАМ?
7. Выделите этапы трансформации ЕврАзЭс в Евразийский союз.

Рекомендуемая литература

Вардомский Л. Б. Новые независимые государства: сравнительные итоги социально-экономического развития. М.: Институт экономики РАН, 2012.

Васильева Н. А., Лагутина М. Л. Формирование Евразийского союза в контексте глобальной регионализации // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 3 (16). С. 19–29.

Западная Азия, Центральная Азия и Закавказье. Интеграция и конфликты. М., 1995.

Косов Ю., Торопыгин А. Содружество Независимых Государств. Институты, интеграционные процессы, конфликты и парламентская дипломатия. М.: Аспект Пресс, 2009.

Моисеев Е. Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. М., 1997.

Страны Таможенного союза: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан. М., 2000.

Южный фланг СНГ. Центральная Азия—Каспий—Кавказ: возможности и вызовы для России / М. М. Наринский, А. В. Мальгин (отв. редакторы). М.: Логос, 2003.

Якушева Ю. В. Евразийский экономический союз: фундамент и перспективы интеграции // Евразия: аналитика и прогнозы. 2014. № 1(9). С. 45–52.

Глава 15

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОПЕРНИЧЕСТВО НА ТИХОМ ОКЕАНЕ

Особенностью международных отношений на Тихом океане можно считать отсутствие единственного интеграционного проекта. Речь идет о соперничестве двух противоположных подходов. Первый подход, который можно назвать восточноазиатским, предполагает развитие интеграции в рамках Восточной и Юго-Восточной Азии. Второй подход, который можно обозначить как транстихоокеанский, предусматривает объединение всех тихоокеанских государств. С конца 1980-х годов между ними развернулось жесткое соперничество.

15.1. Усиление интеграционных процессов в АСЕАН

На протяжении последних тридцати лет в Азиатско-Тихоокеанском регионе происходило возвышение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Эта ассоциация была создана в 1967 г. как реакция на усиление коммунистов в Индонезии и «культурную революцию» в КНР. В 1976 г. страны АСЕАН подписали Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, в котором утверждались принципы их взаимоотношений: взаимное уважение независимости, суверенитета, равенства, территориальной целостности и национальной идентичности каждой нации, право на невмешательство во внутренние дела государства, отказ от методов принуждения, разрешение конфликтов мирным путем. Особенностью ассоциации стал уникальный принцип *двухуровневой системы консультаций*. Страны АСЕАН сначала в закрытом режимерабатывали общую позицию по ключевым политическим проблемам, а затем совместно отстаивали ее в международных организациях.

Постепенно количество участников АСЕАН увеличивалось. В 1967 г. ее основателями выступали Филиппины, Малайзия, Таиланд, Сингапур и Индонезия. Затем к ним присоединились Бруней (1984), Вьетнам (1995), Лаос и Бирма (1997), Камбоджа (1999). Статус наблюдателя получила Папуа—Новая Гвинея; заявку на его получение подал

Восточный Тимор. К 2000 г. АСЕАН фактически охватывала всю Юго-Восточную Азию.

Новым этапом в укреплении организации стало урегулирование вооруженного конфликта в Камбодже (1976–1989). До конца 1980-х годов на территории этой страны происходили военные столкновения между поддерживаемыми КНР «Красными кхмерами» и коммунистическим правительством Кампучии, опиравшимся на вьетнамские вооруженные силы. В июне 1988 г. в индонезийском городе Богоре страны АСЕАН организовали неофициальную «встречу за коктейлем» («Богорский коктейль»), в котором участвовали представители Вьетнама и всех конфликтующих камбоджийских сторон. Договоренности в Богоре легли в основу Первой (1989) и Второй (1991) Парижских конференций. Из Камбоджи выводились вьетнамские войска, а власть в стране передавалась Временной администрации ООН. Под ее эгидой в Камбодже в 1993 г. была восстановлена монархия во главе с королем Нородомом Сиануком.

Это интересно

В литературе конфликт вокруг Камбоджи иногда называют Третьей индокитайской войной 1976–1989 гг. В этом случае Первой именуют войну Франции против Демократической Республики Вьетнам 1945–1954 гг.; второй — войну США против ДРВ 1964–1973 гг. Данная классификация остается спорной. *Во-первых*, военные конфликты в Индокитае происходили и до 1945 г. *Во-вторых*, гражданская война в Камбодже и связанный с ней китайско-вьетнамский конфликт 1979 г. по масштабам вряд ли со-поставимы с предыдущими военными столкновениями в регионе.

После успешного разрешения камбоджийской проблемы АСЕАН сделала заявку на ведущую роль в обеспечении региональной безопасности. В 1992 г. состоялось подписание Манильской декларации АСЕАН, призывающей все стороны, вовлеченные в территориальные споры о принадлежности Парасельских островов и островов Спратли, ограничиться мирными средствами в урегулировании спорных вопросов. В 1994 г. был создан ежегодный Региональный форум АСЕАН (АРФ) с целью проведения превентивной дипломатии по урегулированию конфликтов, а 15 декабря 1995 г. в Бангкоке подписан договор о создании в Юго-Восточной Азии зоны, свободной от ядерного оружия. Полную юридическую силу договор обрел в 2001 г.

К началу 2000-х годов сложились три формата консультаций АСЕАН с партнерами:

- «АСЕАН+1» (с КНР);
- «АСЕАН+3» (с КНР, Японией и Южной Кореей);
- «АСЕАН+6» (с КНР, Японией, Южной Кореей, Индией, Австралией и Новой Зеландией).

13 декабря 2005 г. на саммите в Куала-Лумпуре (Малайзия) формат «АСЕАН+6» был преобразован в постоянно действующий Восточно-Азиатский саммит (ВАС). В 2010 г. его участниками помимо шести постоянных партнеров стали также Россия и США. С этого времени формат преобразовался в «АСЕАН+8».

Еще в 1992 г. страны АСЕАН договорились о введении эффективного преференциального тарифа в торговле друг с другом. В 2000 г. в рамках системы «АСЕАН+3» стали действовать соглашения о валютных swapах. 26 августа 2007 г. ассоциация заявила, что планирует заключить все свои соглашения о свободной торговле с партнерами по диалоговому формату со странами «АСЕАН+6». С 1 января 2010 г. фактически вся торговля между этими странами стала беспошлинной. В 2015 г. на базе «АСЕАН+6» запланировано формирование Экономического сообщества АСЕАН.

В 2006 г. ассоциация получила статус наблюдателя при ООН. В ноябре 2007 г. на саммите АСЕАН в Сингапуре был подписан ее устав, превращающий это объединение в международную организацию. В декабре 2008 г. Устав АСЕАН вступил в силу.

15.2. Создание АТЭС

Сближение КНР и АСЕАН вызвало настороженное отношение в Вашингтоне. Еще в 1989–1990 гг. госсекретарь США Дж. Бейкер неоднократно заявлял о недопустимости проведения новых разделительных линий по центру Тихого океана. Ответом администрации Дж. Буша-ст. стала разработка проекта транстихоокеанской интеграции.

- В американском политическом лексиконе для обозначения интеграции в Пацифике используются два термина: **Asian Pacific Region** (Азиатско-Тихоокеанский регион) для обозначения Восточной, Юго-Восточной Азии, а иногда и Южной Азии, **Pacific Rim** («Тихоокеанское кольцо») для всего региона Тихого океана.

Идея транстихоокеанской интеграции была разработана в 1960-х годах японским экономистом Киёси Кодзимой. В то время ей интересовалось правительство Японии для усиления доступа на американский рынок. С этой целью создавались два консультативных формата: Конференция по тихоокеанской торговле и развитию (1968) и Тихоокеанский совет экономического сотрудничества (1980). Администрация Дж. Буша-ст. попыталась возродить проект К. Кодзимы. В январе 1989 г. премьер-министр Австралии Робер Хоук призвал повысить эффективность экономического сотрудничества на Тихом океане. Это предложение поддержала Новая Зеландия. В ноябре 1989 г.

в столице Австралии Канберре состоялся первый форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), где были определены основополагающие принципы его деятельности:

- концепция открытого регионализма, т.е. возможность присоединения к форуму всех тихоокеанских экономик;
- принцип совместных односторонних действий, что ограничивало деятельность форума формированием правил переговорного процесса;
- деятельность в формате ежегодных форумов.

Особенность АТЭС заключается в том, что участниками форума выступают не государства, а экономики, даже такие, как «квазигосударство» Тайвань, так и образования с особым статусом — Гонконг. Такой принцип деятельности АТЭС вызывал настороженность у КНР, которая опасалась двусмысленных трактовок проблемы своей территориальной целостности.

Ряд государств Юго-Восточной Азии попытался перехватить интеграционную инициативу у ангlosаксонских стран. В декабре 1990 г. премьер-министр Малайзии предложил создать Восточно-азиатскую экономическую группу (ВАЭГ), где предусматривалась зона преференциальной торговли. ВАЭГ включила десять региональных государств, в том числе страны АСЕАН, КНР, Японию и Южную Корею. Реализация данной инициативы теоретически могла бы привести к созданию торгового блока без участия США и их союзников — Австралии и Новой Зеландии.

Это интересно

Проект ВАЭГ напоминал разработанный во время Второй мировой войны японский проект *Великой восточноазиатской сферы совместного процветания*. Официально этот лозунг выдвинул министр иностранных дел Японии Ёсукэ Мацуока 1 августа 1940 г. По его мнению, в этот блок должны были войти Япония, Маньчжурия, КНР, Индокитай, Голландская Индия и «другие страны Южных морей». Отличие проекта ВАЭГ заключалось в том, что ведущую роль брала на себя КНР, а не Япония.

Проект ВАЭГ вызвал настороженную реакцию пришедшей к власти в январе 1993 г. администрации У. Клинтона. Убежденным сторонником транстихоокеанской интеграции выступал заместитель госсекретаря США Роберт Зеллик. Размывания ВАЭГ, по его мнению, можно было достичь за счет усиления АТЭС, а в перспективе на базе АТЭС создать «Новое тихоокеанское сообщество», основанное на общей системе свободной торговли. Для реализации проекта Р. Зеллика на форуме в Сиэтле 19–20 ноября 1993 г. были сформированы рабочие органы АТЭС: Деловой консультационный совет и три комитета эк-

спертов (комитет по торговле и инвестициям, экономический и административно-бюджетный комитеты). Секретариат АТЭС расположился в Сингапуре. После ежегодных форумов участники стали принимать декларации, в которых подводились итоги деятельности за прошедший год и определялись дальнейшие перспективы.

США и их союзники пытались расширить формат деятельности АТЭС на форуме в городе Богор (Индонезия) 15–16 ноября 1994 г. Страгетической целью АТЭС объявлялось создание к 2020 г. зоны свободной торговли по всему Тихому океану, а к 2010 г. либерализация наиболее развитых экономик. Определялись долгосрочные задачи деятельности АТЭС: либерализация и содействие торговле и инвестициям; экономическое и техническое сотрудничество; сотрудничество в сфере развития.

Для конкретизации «богорских задач» на форуме АТЭС в Осаке (Япония) 18–19 ноября 1995 г. была принята Осакская программа действий. Она состояла из двух частей: «Либерализация и облегчение» (условий торговли и инвестиций) и «Раздел по вопросам экономического и технического сотрудничества». На форуме АТЭС в Маниле (Филиппины) 24–25 ноября 1996 г. утверждена Манильская программа действий, включавшая индивидуальные и коллективные планы действий участников АТЭС.

Однако начавшийся летом 1997 г. азиатский финансовый кризис существенно ослабил экономики ключевых региональных союзников США: Японии и Южной Кореи. На форуме АТЭС в Ванкувере (Канада) 24–25 ноября 1997 г. произошел пересмотр принятых в Маниле индивидуальных и коллективных планов действий. Вместо них появилось Соглашение о добровольной ускоренной отраслевой либерализации. Ситуация усугублялась позицией Конгресса США, который приостановил ратификацию соглашений о свободной торговле с рядом тихоокеанских государств. В 1998 г. был объявлен десятилетний мораторий на прием новых экономик в АТЭС. Проект транстихоокеанской интеграции был заморожен на неопределенный срок.

15.3. Проблема интеграции России в тихоокеанские группировки

Развитие интеграционных процессов в АТР вызывало стремление российского руководства получить доступ к экономически быстро-развивавшемуся региону, подключиться к деятельности его объединений, чему способствовало изменение geopolитической ситуации. После распада СССР две трети российской территории и основные залежи полезных ископаемых (прежде всего углеводородов) находились в Азии.

В середине 1990-х годов Россия начала выстраивать систему отношений с АСЕАН:

- в 1996 г. Москва получила статус партнера по диалогу с ассоциацией;
- 19 июня 2003 г. подписала Совместную декларацию с АСЕАН о партнерстве в деле мира и безопасности;
- 2 июля 2004 г. — двустороннюю Декларацию о сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом;
- 29 ноября 2004 г. официально присоединилась к Договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, т.е. выразила солидарность с программными установками ассоциации;
- 13 декабря 2005 г. на саммите в Куала-Лумпуре (Малайзия) подписала Совместную декларацию лидеров России и АСЕАН о развитом и всеобъемлющем партнерстве.

Но Куала-Лумпурский саммит 2005 г. показал пределы взаимодействия России с АСЕАН. Москва ставила вопрос о своем участии в Восточно-Азиатском саммите, но страны АСЕАН, ссылаясь на протест Австралии, отказались предоставить ей этот статус. Интеграция России в ВАС произошла только на Ханойском саммите 29–30 октября 2010 г. Создавалось впечатление, что страны АСЕАН не готовы к восприятию Российской Федерации как полноценного партнера. Россия также не имела широкого экономического присутствия в АТР, за исключением ракетно-космической сферы.

Последующие события подтвердили справедливость этих выводов. В 2006 г. была утверждена Концепция научно-технологического сотрудничества между Россией и АСЕАН. 23 июля 2008 г. на саммите в Сингапуре стороны приняли «дорожную карту» взаимоотношений. На базе этих документов были созданы механизмы взаимодействия: от Совместного комитета сотрудничества Россия—АСЕАН до Московского комитета АСЕАН в составе послов государств ассоциации в Российской Федерации. Но соглашения о свободной торговле ни с одним из государств АСЕАН не заключены. (Прогресс в этом направлении наметился только осенью 2013 г. на переговорах с Вьетнамом.)

В 1995 г. Россия подала заявку на вступление в АТЭС, что вызвало настороженное отношение Японии и стран АСЕАН. Только администрация У. Клинтона оказала поддержку: Белый дом видел возможность сбалансировать российско-китайское сближение (см. гл. 6). На форуме в Куала-Лумпуре 17–18 ноября 1998 г. Россия вместе с Вьетнамом и Перу стала членом АТЭС.

Это интересно

Вступление России в АТЭС проходило одновременно с попытками начать энергетический диалог с США. В 1995 г. был запущен международный

проект «Сахалин-1» по добыче нефти и газа на северо-восточном шельфе острова. Его оператором стала американская компания *«ExxonMobil»*, которой принадлежали 30% акций. С 1994 г. начал реализовываться проект «Сахалин-2», чьим оператором стала компания *«Sakhalin Energy»*. С начала 1990-х годов Россия разрабатывала проект «Сахалин-3». Однако эти проекты оказались неудачными. Соглашение по проекту «Сахалин-3» не было заключено. В 2006 г. Министерство природы РФ предъявило экологические претензии к операторам проекта «Сахалин-2», угрожая штрафами и отзывом лицензий. Британия и США оценили действия России как попытку добиться односторонних конкурентных преимуществ.

На Сингапурском форуме АТЭС 14 ноября 2009 г. президент Д. А. Медведев сделал программное заявление о необходимости «разворота России в Азию». Речь шла о необходимости привлечения инвестиций для хозяйственного освоения Сибири и Дальнего Востока и широкого участия нашей страны в региональных интеграционных объединениях. Президент также подчеркнул важность формирования в российском обществе «тихоокеанской партии», ориентированной на приоритетное взаимодействие со странами АТР. Ситуация облегчалась тем, что в 2012 г. к России переходил пост председателя АТЭС, что означало проведение форума во Владивостоке.

Это важно

В 2010 г. эксперты Института Брукингса (США) разработали концепцию северной альтернативы АСЕАН: создание экономического сообщества в Северной Пацифике, которое могло бы включать Россию, Канаду, США и Южную Корею и, возможно, Японию. Проект вызвал интерес в России, особенно в рамках Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), однако эксперты предполагали, что это попытка Вашингтона размыть российско-китайское стратегическое партнерство, предотвратить наше сближение с АСЕАН. Официальных переговоров по проблеме северной альтернативы АСЕАН между Россией и США не началось.

В августе 2011 г. Правительство России определило ключевую повестку Владивостокского форума — проблемы энергетической безопасности. 21 мая 2012 г. Указом Президента РФ было создано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Основной его задачей стала разработка стратегии развития Дальнего Востока и Забайкалья, а также координация деятельности по реализации государственных программ в регионе. Министр по развитию Дальнего Востока получил ранг вице-премьера правительства.

Высказывались и более амбициозные предложения. 6 апреля 2012 г. губернатор Московской области С. К. Шойгу заявил о возможности создания госкорпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока, а в будущем — переноса столицы России в один из сибирских или дальневосточных городов. Этот проект поддержал СВОП.

Однако в конце 2011 г. США активизировали создание нового интеграционного объединения — Транстихоокеанского партнерства (ТТП). Стало понятно, что независимо от желания России обсуждение ТТП станет основной темой Владивостокского форума. Это заставило Москву скорректировать приоритеты. После победы В. В. Путина на президентских выборах 4 марта 2012 г. российская риторика относительно перспектив предстоящего форума АТЭС стала более осторожной. Прошедший 2–9 сентября 2012 г. форум не оправдал ожидания. Несмотря на демонстрацию растущей роли России в Пацифике, соглашений со странами АТЭС подписано не было.

15.4. Развитие российско-японских отношений

Интеграция России в АТР по-новому поставила вопрос о возможности разрешения российско-японского территориального спора. После подписания советско-японской декларации 19 октября 1956 г. между Москвой и Токио продолжается спор вокруг «Северных территорий», т.е. принадлежности пяти южнокурильских островов: Шикотан, Кунашир, Итуруп и группы островов Хабомаи (иногда две группы островов — Восточная и Западная Хабомаи объединяют в один остров). Советская сторона указывала на тот факт, что по условиям Сан-Францисского мирного договора 1951 г. Япония отказалась от Южного Сахалина и Курильских островов. Японская сторона, однако, ссылалась на Симодский трактат 7 февраля 1855 г., в соответствии с которым эти пять островов не включались в понятие «Курильские острова».

Статья 9 советско-японской декларации 1956 г. предусматривала, что «Союз Советских Социалистических Республик, идя навстречу пожеланиям Японии и учитывая интересы японского государства, соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и острова Сикотан с тем, однако, что фактическая передача этих островов Японии будет произведена после заключения Мирного Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Японией». Однако 19 января 1960 г. был подписан Договор о взаимодействии и безопасности между США и Японией. 27 января 1960 г. правительство СССР заявило, что, поскольку данное соглашение направлено против Советского Союза и КНР, советское правительство отказывается рассматривать вопрос о передаче островов Японии.

В 1973 г. премьер-министр Японии Кацуэй Танака (1972–1974) и председатель Совета министров СССР А. Косыгин (1964–1980) договорились, что урегулирование нерешенных вопросов и заключение мирного договора внесут вклад в установление добрососедских и дружественных отношений. К. Танака предложил СССР передать Японии спорные острова в обмен на японские инвестиции в экономику Сибири

и Дальнего Востока. Советский Союз отказался от «формулы Танаки». Позиция Японии ужесточилась при премьер-министре Ясухиро Накасонэ (1982–1987). 7 февраля 1982 г. в годовщину подписания Симодского трактата в Японии начал отмечаться ежегодный «День северных территорий». Я. Накасонэ заявил, что Токио будет поднимать вопрос о «северных территориях» при любых контактах с Москвой, что делало практически невозможным двустороннее экономическое сотрудничество.

Это важно

Основная причина территориального спора — проблема Охотского моря. Принадлежность России южнокурильских островов позволяет сохранить за ним статус внутреннего моря. Передача спорных островов Японии приведет к утрате этого статуса. Однако США и Япония не признают за Охотским морем статуса внутреннего моря Российской Федерации. В Москве опасаются, что США, сославшись на американо-японский договор 1960 г., введут свой военный флот в Охотское море.

После распада СССР российское руководство попыталось возобновить переговоры с Японией. В сентябре 1992 г. планировался визит президента Б. Н. Ельцина в Токио, где должны были состояться переговоры о заключении мирного договора и возможности разрешения территориального спора. Однако 2 сентября 1992 г. МИД Японии подтвердил, что заключение мирного договора с Россией возможно только после возвращения всех четырех спорных островов. Это заявление привело к отмене визита президента РФ в Японию.

Визит президента Б. Н. Ельцина в Токио состоялся только 13 октября 1993 г. Стороны подписали Токийскую декларацию о российско-японских отношениях. В документе указывалось, что Россия как правопреемница СССР признает весь комплекс советско-японских соглашений. Это можно было трактовать как согласие российской стороны разрешить территориальный спор на основе Декларации 1956 г. Но не было дезавуировано и заявление СССР 1960 г. о приостановке реализации Декларации 1956 г. из-за подписания американо-японского договора о безопасности. Для демонстрации готовности к взаимодействию стороны заключили Договор о сотрудничестве в сфере исследования и использования космического пространства в мирных целях. Позднее из-за территориальных споров его реализация оказалась замороженной.

На Красноярской встрече 1–2 ноября 1997 г. президент Б. Н. Ельцин и премьер-министр Рютаро Хасимото (1996–1998) договорились о разделении переговоров по заключению мирного договора и решении проблемы «северных территорий». Стороны также заявили о намерении «стремиться заключить мирный договор к 2000 году». Реализовать это заявление не удалось. Но в ходе визита президента В. В. Путина

в Токио 3–5 сентября 2000 г. стороны подтвердили действенность «Красноярской формулы».

- **«Красноярская формула»** — соглашение лидеров России и Японии о раздельном ведении двусторонних переговоров по заключению мирного договора и проблеме «северных территорий».

В 2001 г. правительство Японии возглавил Дзюнъитиро Коидзуми, выступавший за жесткую линию в отношениях с Россией. В ноябре 2004 г. должен был состояться визит президента В. В. Путина в Токио. 14 ноября 2004 г. министр иностранных дел С. В. Лавров заявил, что Россия как государство—продолжатель СССР признает Декларацию 1956 г. и готова вести переговоры с Японией на ее основе. 15 ноября 2004 г. президент В. В. Путин указал, что Россия будет выполнять все взятые на себя обязательства только «в таких объемах, в которых эти договоренности готовы выполнять наши партнеры». Однако премьер-министр Д. Коидзуми заявил, что Токио подпишет мирный договор только при условии передачи Россией всех спорных островов. Визит В. В. Путина в Токио был отложен и состоялся только 20–22 ноября 2005 г. Эти события означали распад «Красноярской формулы».

Вывести двусторонние отношения за рамки территориального спора попытался премьер-министр Японии Юкио Хатояма (2009–2010). Он выступал за диверсификацию японской внешней политики: отхода от односторонней зависимости от США и создания «Восточноазиатского сообщества». 23 сентября 2009 г. Ю. Хатояма и президент Д. А. Медведев договорились продолжать диалог о разрешении территориального спора. 7 февраля 2010 г. в «День северных территорий» премьер Ю. Хатояма заявил о необходимости развивать торгово-экономические отношения с Россией.

- **«Линия Хатоямы»** — выстраивание российско-японского диалога помимо (хотя и не вопреки) переговоров по проблеме «северных территорий».

Однако в сентябре 2010 г. правительство Ю. Хатоямы ушло в отставку. Новым премьер-министром Японии стал Наото Кан (2010–2011), выступавший за сохранение приоритетности американо-японского взаимодействия. В российско-японских отношениях возник кризис, вызванный визитом президента Д. А. Медведева на южные Курильские острова 29 октября 2010 г. Это событие вызвало негативную реакцию в Токио. 7 февраля 2011 г. японский парламент принял закон об оккупированном статусе «южных Курильских островов». Ситуация обострилась настолько, что в феврале 2011 г. в СМИ рассматривались сценарии военного столкновения России и Японии. С начала 2012 г. Россия приступила к восстановлению советской военной инфраструктуры на островах Кунашир и Итуруп.

Противоречия смягчились после прихода к власти в сентябре 2011 г. правительства Йосихика Ноды. Новый кабинет попытался возродить «линию Хатоямы». 2 марта 2012 г. правительство Й. Ноды решило не использовать термин «незаконно оккупированные территории», заменив его на более мягкий — «территории, занятые без юридических оснований». 5 марта 2012 г. премьер-министр Японии первым из лидеров стран «Группы восьми» поздравил по телефону В. Путина с победой на президентских выборах и предложил искать «мудрое решение» по проблемам территориального спора и подписания мирного договора. По неофициальной информации, речь шла о *стратегии хикивакэ*: разделе пополам спорных островов и их шельфа (от японского «хикивакэ» — ничья). Но 8 марта 2012 г. премьер Й. Нода заявил, что для Токио неприемлема передача только Шикотана и Хабомаи. После повторного визита премьер-министра Д. А. Медведева на Кунашир 3 июля 2012 г. российско-японский диалог был заблокирован.

15.5. Нарастание американо-китайских противоречий в начале 2010-х годов

К концу 2000-х годов отношения между США и КНР подверглись серьезной трансформации. Причиной этому стали следующие обстоятельства. *Во-первых*, начавшийся в 2008 г. мировой финансовый кризис усилил дефицит во внешней торговле Соединенных Штатов с Китаем. *Во-вторых*, партнерами КНР стали Россия и страны АСЕАН, что позволяло Пекину претендовать на ведущую роль в региональных интеграционных процессах. *В-третьих*, КНР достигла успехов в процессе модернизации военного потенциала. С 2007 г. китайская сторона ставит на боевое дежурство мобильной твердотопливной МБР «Дунфэн-31» с дальностью полета 8000 км. Спустя год Пентагон заявил о намерении КНР построить в ближайшие годы 4–6 подводных лодок с 16 пусковыми установками. Широкую ценность (особенно в США) получила концепция «нити жемчуга», разработанная в 2010 г. профессором Фуданьского университета (Шанхай) Шень Динли: создание серии военно-морских баз на всем пути транзита углеводородов от Ближнего Востока до КНР.

Эти тенденции не могли радикально изменить соотношения сил между США и КНР. Однако возможность Вашингтона говорить с Пекином с позиции устрашения сужалась. Попытки администрации Дж. Буша-мл. продолжать разработанную в 1993–1994 гг. стратегию сдерживания Китая (см. гл. 6) были все менее удачными. Пришедшая к власти в январе 2009 г. администрация Б. Обамы попыталась модернизировать взаимодействие с Пекином.

Первоначально Белый дом обратился к разработанной еще в 2005 г. концепции «Группы двух» (G2): привилегированное партнерство КНР и США как лидеров глобального экономического роста. В феврале 2009 г. госсекретарь Хиллари Клинтон предложила сделать основой американо-китайских отношений взаимодействие в сферах защиты окружающей среды, изменения климата, международной безопасности и борьбы с экономическим кризисом. В ходе визита в Пекин 16–18 ноября 2009 г. Б. Обама предложил сделать концепцию «Группы двух» основой двусторонних отношений. Но 1 декабря 2009 г. КНР официально заявила о несогласии с формулой «Группы двух» и подтвердила приверженность концепции многополярного мира.

► **«Группа двух»** — проект привилегированного партнерства США и КНР, который пыталась реализовать администрация Б. Обамы на протяжении 2009 г.

Неудачный визит президента США в Пекин побудил администрацию Б. Обамы вернуться к более жесткой политике в отношении КНР. Опубликованная в мае 2010 г. новая редакция «Стратегии национальной безопасности США» содержала три компонента обновленной концепции сдерживания Китая: 1) наблюдать за развитием военных программ КНР; 2) выполнять союзнические обязательства по отношению к Тайваню; 3) поднимать перед Пекином вопросы соблюдения прав человека.

Вашингтон пошел на возрождение блока АНЗЮС. 4 ноября 2010 г. в ходе визита Б. Обамы в Веллингтон стороны подписали декларацию о стратегическом партнерстве США и Новой Зеландии. В документе фиксировалось намерение сторон развивать сотрудничество в борьбе с терроризмом, при ликвидации последствий стихийных бедствий и в вопросах нераспространения ОМП. 8 ноября 2010 г. последовало Мельбурнское соглашение США и Австралии об увеличении численности военных контингентов. 16 ноября 2011 г. в Канберре было подписано новое соглашение о возможности открытия военно-морской базы США на севере Австралии.

Соединенные Штаты стали расширять военное присутствие в центре Пацифики. Еще в 1990 г. США и Сингапур подписали Меморандум о взаимопонимании, в соответствии с которым американские BBC получили доступ к базе Пайя-Лебар, а американские ВМФ — к порту Сембаван. С 1992 г. в Сембаване размещается штаб управления снабжением 7-го флота США. В 1999 г. Соединенные Штаты получили право пользоваться военно-морской базой Чанги для пополнения запасов и текущего ремонта судов. (Теоретически это единственная база в регионе, пригодная для размещения американских авианосцев.) 21 ноября 2011 г. правительства США и Сингапура договорились о по-

стоянном базировании на сингапурских базах четырех-пяти американских военных кораблей и модернизации в будущем базы Чанги. Это соглашение потенциально представляло собой опасность для КНР, поскольку через Малаккский пролив проходит основной маршрут поставок в эту страну углеводородов с Ближнего Востока.

Вашингтон также расширил контакты с традиционным союзником — Филиппинами. Союзный договор между этими странами был подписан в 1951 г., но после окончания холодной войны носил скорее номинальный характер. 11 ноября 2011 г. министр иностранных дел Филиппин и госсекретарь США Х. Клинтон подписали Манильскую декларацию, подтверждавшую действенность союзного договора 1951 г. 28 апреля 2014 г. в ходе визита президента Б. Обамы в Манилу стороны подписали двустороннее соглашение о сотрудничестве в области обороны сроком на десять лет. Соглашение допускало усиление американского военного присутствия на Филиппинском архипелаге.

Особую роль в новой политике США играло развитие американо-вьетнамских отношений. Еще в 1995 г. стороны начали двусторонний диалог по военно-политическим вопросам. В августе 2010 г. был запущен американо-вьетнамский консультативный механизм «Диалог в области обороны», предусматривающий регулярные встречи между представителями оборонных ведомств США и Вьетнама. 19 сентября 2011 г. заместители министров иностранных дел обеих стран подписали Меморандум о взаимопонимании в области расширенного двустороннего взаимодействия в вопросах обороны. Документ определил пять сфер американо-вьетнамского взаимодействия: развитие диалога на уровне министерств обороны, сотрудничество в обеспечении морской безопасности, реализации совместных научно-исследовательских проектов, взаимодействие в гуманитарных вопросах, проблемы миротворчества. 4–5 июня 2012 г. Ханой посетил министр обороны США Леон Панетта. Он заявил о возможности захода американских военных судов во вьетнамские порты.

В северной Пацифике Соединенные Штаты пошли на уступки Японии. В 1992 г. японский парламент принял закон, разрешающий Силам самообороны Японии участвовать в миротворческих операциях ООН. В 2006 г. Соединенные Штаты не возражали против преобразования Агентства самообороны в Министерство обороны Японии. Администрация Б. Обамы продолжила эту линию. В ходе визита в Токио 23–25 апреля 2014 г. президент США заявил о возможности расширения сфер ответственности, входящих в компетенцию правительства Японии. 1 июля 2014 г. кабинет С. Абэ по согласованию с США заявил о возможности внесения поправок в конституцию в пользу расширения военно-политической самостоятельности страны.

15.6. Дипломатический конфликт в Южно-Китайском море

Эпицентром американо-китайских противоречий стал политический конфликт в Южно-Китайском море. Речь идет об обострении территориального спора за две группы островов — Парасельских и Спратли. Первые были заняты в 1974 г. КНР (которая использовала слабость Южного Вьетнама после ухода США), но претензии на них, кроме Вьетнама, выдвигает также Тайвань. Вторые являются предметом спора между Вьетнамом, КНР, Тайванем, Малайзией и Филиппинами. Особую позицию занимает Бруней, объявивший зоной своего рыболовного промысла Луизиану-риф на юге архипелага, но не выдвинувший территориальных претензий. Острова Спратли по факту поделены между конфликтующими сторонами. Неурегулированность территориальных споров в Южно-Китайском море ставит вопрос о разделе его шельфовых зон в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

22 марта 2010 г. КНР объявила Южно-Китайское море зоной своих ключевых интересов. Заявления КНР вызвали негативную реакцию на саммите АСЕАН в Ханое 22–23 июля 2010 г. Присутствовавшая на саммите госсекретарь США Х. Клинтон поддержала позицию Вьетнама и заявила, что американский флот готов помочь в обеспечении безопасности судоходства в Южно-Китайском море. В августе 2010 г. в его акватории прошли совместные американо-вьетнамские военные маневры. Ответом КНР стало проведение масштабных военных маневров в Южно-Китайском море в ноябре 2010 г.

В начале 2011 г. участились случаи столкновения китайских патрульных судов с филиппинскими и вьетнамскими судами. 9 июня 2011 г. после очередного инцидента правительство Вьетнама заявило о недопустимости вторжения китайских судов в свою экономическую зону. Во Вьетнаме, а позднее и на Филиппинах прошли массовые антикитайские демонстрации. 20 июля 2011 г. КНР, Бруней, Малайзия, Филиппины и Вьетнам выработали предварительные руководящие принципы разрешения территориального спора. Они гарантировали безопасное ведение экономической деятельности до урегулирования конфликта. 10 октября 2011 г. КНР и Вьетнам заявили о согласии с предварительными принципами.

Позже обострились китайско-филиппинские противоречия. Еще 13 мая 2011 г. Филиппины получили от США головной фрегат типа «Гамильтон», названный «Грегорио дель Пилар». 10 апреля 2012 г. этот фрегат столкнулся с китайскими рыболовецкими судами в районе спорного рифа Скарборо. 16 апреля 2012 г. МИД Китая призвал Филиппины немедленно вывести корабль из спорной акватории. Прави-

тельство КНР рекомендовало своим гражданам отказаться от поездок на Филиппины и подняло пошлины на ввоз ананасов и бананов — основных филиппинских экспортных продуктов. В июле 2012 г. КНР воздвигла барьер для входа в мелководье спорного с Филиппинами региона Южно-Китайского моря. В американских СМИ появились публикации о возможности проведения КНР военной операции по уничтожению филиппинского фрегата.

Апрельский конфликт ужесточил позиции Ханоя и Манилы. В июле 2012 г. Национальное собрание Вьетнама принял закон о демаркации вьетнамских морских границ, включив в них острова Спратли и Парасельские острова. 5 сентября 2012 г. президент Филиппин Бенигно Акино обнародовал свой Указ № 29, в котором обозначил филиппинской территорией морские районы в западной части Филиппинского архипелага. Манила запросила у США поставку патрульных самолетов, кораблей и радаров для охраны спорных территорий от посягательств Китая. 23 сентября 2012 г. КНР запустила программу мониторинга беспилотными самолетами спорных регионов Южно-Китайского моря. Эти шаги означали фактический отказ сторон от «Временных руководящих принципов» 2011 г.

5 марта 2014 г. Филиппины установили контроль над спорным островом Хуанъянъдао и укрепили его оборону. В ответ КНР 1 мая 2014 г. приступила к добыче нефти в спорных районах островов Спратли. Этот шаг вызвал во Вьетнаме массовые антикитайские акции. Переговорный процесс между Вьетнамом и КНР оказался свернут.

15.7. Переговоры о Транстихоокеанском партнерстве

Одним из компонентов обновленной стратегии сдерживания Китая стала попытка США создать новое интеграционное объединение — Транстихоокеанское партнерство. Идея ТТП была предложена в 2003 г. Новой Зеландией, Сингапуром и Чили, заявившими о приверженности «Богорским задачам» АТЭС. В июне 2005 г. эти страны и Бруней подписали соглашение об учреждении ТТП. Целью нового объединения было заявлено создание зоны свободной торговли в соответствии с нормами ВТО.

В первые три года ТТП был «холодным соглашением», т.е. не наполненным реальным содержанием. Но в 2008 г. к проекту присоединились США, что дало толчок его развитию. На форуме АТЭС в Гонолулу 23 ноября 2011 г. о готовности присоединиться к ТТП заявили Австралия, Вьетнам и Перу. В 2010 г. переговоры о присоединении к ТТП начала Малайзия, в 2012 г. — Канада и Мексика.

Проект представлял собой соглашение Соединенных Штатов с лояльными им малыми и средними странами АТЭС. Ситуация могла измениться в случае присоединения к ТТП двух крупнейших экономик АТР — Японии и Южной Кореи: ТТП превратилась бы в экономически сильную интеграционную группировку. 23 марта 2012 г. Конгресс США ратифицировал соглашение о свободной торговле с Южной Кореей. 10 января 2014 г. президент Южной Кореи Пак Кын Хе заявила о намерении присоединиться к переговорам по проекту Транстихоокеанского партнерства.

В апреле 2012 г. США заявили о намерении включить в состав ТТП Японию. Это событие вызвало серьезную полемику в японском обществе из-за стремления бизнеса (прежде всего аграрного) сохранить протекционистские барьеры. Правительство Й. Ноды критически отнеслось к ТТП. Однако в декабре 2012 г. кабинет Й. Ноды ушел в отставку. Новый премьер Японии Синдзо Абэ склонялся к поддержке американской инициативы. В марте 2013 г. Токио начал переговоры о вступлении в ТТП.

5 октября 2015 г. на встрече в Атланте (США) было достигнуто соглашение по Транстихоокеанскому партнерству между 12 странами (Австралия, Бруней, Вьетнам, Канада, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, США, Чили, Япония). Стороны парафировали Соглашение о Транстихоокеанском стратегическом экономическом сотрудничестве. Документ носил закрытый характер. Его открытый вариант подписали представители 12 стран на саммите в Окленде (Новая Зеландия) 4 февраля 2016 г. Соглашение предполагает создание зоны свободной торговли между его участниками. Документ был передан на ратификацию в парламенты подписавших его государств.

Создание ТТП направлено на ослабление двухуровневой системы консультаций в АСЕАН. Однако 23 января 2017 г. президент США Д. Трамп подписал указ о выходе США из Транстихоокеанского партнерства. Такое решение Соединенных Штатов Америки фактически блокировало развитие ТПП.

* * *

В начале 2010-х годов Тихоокеанский регион превратился в один из ведущих центров международных отношений. Присутствие в регионе великих держав с мощными экономическими и силовыми потенциалами автоматически делало его ключевым с точки зрения международного взаимодействия. Среди экспертов большой популярностью стал пользоваться тезис о смещении центра международных отношений в АТР.

Несмотря на растущие противоречия, Пацифику пока удавалось избегать крупных региональных войн. После урегулирования Камбоджийского конфликта в 1989 г. ни один кризис не перерос в региональное столкновение с участием великих держав. Однако ужесточение

с 2010 г. американской стратегии сдерживания Китая усилило конфликтный потенциал региона. Обострение противоречий в Южно-Китайском море доказало, что подъем КНР вызывает все более конфликтную реакцию не только со стороны США, но также малых и средних стран АСЕАН.

Контрольные вопросы

1. Перечислите ключевые интеграционные группировки в Пацифике.
2. В чем заключалось усиление АСЕАН?
3. Как развивался американский проект транстихоокеанской интеграции?
4. Какие шаги предприняла Россия для интеграции в АТР?
5. Какие схемы предлагали Россия и Япония для решения территориального спора?
6. В чем суть обновленной стратегии сдерживания КНР?
7. Выделите этапы конфликта в Южно-Китайском море.
8. Какие переговоры вели Москва и Вашингтон об интеграции России в АТР?

Рекомендуемая литература

Байков А. А. Библиография сравнительной интеграции в 2000-х годах // Международные процессы. Т. 8. № 1 (22). Январь — апрель 2010. С. 58–73.

Богатуров А. Д. Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после Второй мировой войны (1945–1995). М.: Конверт-МОНФ, 1997.

Большая Восточная Азия: мировая политика и региональные трансформации / Под ред. А. Д. Воскресенского. М.: МГИМО-Университет, 2010.

Колдунова Е. В. Безопасность в Восточной Азии: новые вызовы. М.: Навона, 2010.

Малетин Н. П. АСЕАН: четыре десятилетия развития. М., 2007.

Сидоров А. А. США и Транстихоокеанское партнерство: проблемы и перспективы // США—Канада: экономика—политика—культура. 2012. № 11. С. 15–33.

Betts R. K. Welch, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War // International Security. Vol. 18. (Winter 1993 / 94). No 3. P. 34–77.

Fazzone P. B. The Trans-Pacific Partnership—Towards a Free Trade Agreement of Asia Pacific? // Georgetown Journal of International Law. Vol. 43. 2012. No 3. P. 695–743.

Глава 16

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЗАПАДНОМ ПОЛУШАРИИ

Международные отношения в Западном полушарии продолжают оставаться относительно автономными от мировых процессов. Последние двадцать лет доказали, что Соединенным Штатам пока не удалось воссоздать политику панамериканизма. На первый план стали выходить узкорегиональные интеграционные проекты в Северной и Южной Америке. У Вашингтона, однако, остались серьезные рычаги влияния для блокировки или, как минимум, замедления интеграционных инициатив в Латинской Америке.

16.1. Попытки возрождения панамериканизма

Еще в начале 1820-х годов госсекретарь США Джон Куинси Адамс предложил объявить Западное полушарие закрытым для европейских держав. 2 декабря 1823 г. президент США Джеймс Монро (1817–1825) в ежегодном послании Конгрессу заявил, что его страна не претендует на участие в европейских делах в обмен на неучастие европейцев в делах обеих Америк. На этой основе во второй половине XIX в. в американской политической мысли утвердилась концепция, постулировавшая общность государств Северной и Южной Америки.

► **«Доктрина Монро»** — внешнеполитическая доктрина США, предусматривавшая закрытие Западного полушария для европейских держав.

Панамериканизм — политическая доктрина, в основу которой положена идея общности исторической судьбы, экономики и культуры США и других стран Северной и Южной Америки.

В 1889 г. на I Панамериканской конференции государственный секретарь США Джеймс Блейн выдвинул проект создания Межамериканского таможенного союза. Латиноамериканские страны не поддержали эту идею. Вместо него был создан Международный союз американских республик с формальной целью координации экономической политики его участников. Под его эгидой стали относительно регулярно

проводиться Панамериканские конференции — совещания американских государств. В 1928 г. на их основе был создан Панамериканский союз — постоянно действующий орган Панамериканских конференций. В 1948 г. возникла Организация американских государств (ОАГ). Панамериканский союз, переименованный в 1970 г. в Генеральный совет, стал руководящим органом ОАГ.

С конца 1950-х годов идеология панамериканизма начала размываться. Причиной стала «левая волна» в Латинской Америке, которую поддерживал СССР. Впервые после провозглашения «доктрины Монро» неамериканская держава открыто воздействовала на политику Латинской Америки. (Попытки Великобритании в 1890-х годах и Германии в 1930-х вмешаться в южноамериканскую политику закончились неудачей.) В ответ США стали жестче вмешиваться во внутренние дела латиноамериканских государств. Эта тенденция достигла апогея во время вооруженного конфликта 1979 г. в Никарагуа. Администрации Дж. Картера и Р. Рейгана поддерживали антиправительственные отряды «контрас», что привело к втягиванию в конфликт Сальвадора, Гондураса и Кубы. Конфликт в Никарагуа превратился в Центральноамериканский конфликт.

Ударом по концепции панамериканизма стала Фолклендская война 1982 г., когда США и Чили оказали открытую дипломатическую поддержку неамериканской державе — Британии против южноамериканской страны — Аргентины. Такая политика администрации Р. Рейгана вызвала болезненную реакцию в странах Латинской Америки. Это побудило Соединенные Штаты попытаться вернуться к панамериканским проектам.

► **Южная Америка** — материк в Западном полушарии Земли, простирающийся от Панамского перешейка до мыса Горн.

Латинская Америка — культурно-историческая общность стран Южной и Центральной Америки, говорящих на испанском и португальском языках.

Первой попыткой стала Вашингтонская речь президента Р. Рейгана, произнесенная в штаб-квартире ОАГ 24 февраля 1982 г. Он предложил «инициативу для стран Карибского бассейна и Центральной Америки» (*Caribbean Basin and Central America Initiative*). Соединенные Штаты намеревались открыть свой внутренний рынок для товаров и услуг карибских и центральноамериканских стран. Президент Р. Рейган также обещал содействовать введению к 2000 г. преференциального режима торговли со странами этой группы. Одновременно странам Карибского бассейна и Центральной Америки была предложена программа американской экономической помощи. Президент США пред-

лагал начать переговоры между правительством Никарагуа и «контрас» в рамках «Карибской инициативы» с последующим присоединением к ней ОАГ. Однако последствий «Карибская инициатива» не имела. Страны Латинской Америки фактически оставили ее без ответа.

Это интересно

Американские исследователи расходятся во мнении, была ли «Карибская инициатива» реальным предложением Белого дома или она носила имитационный характер. Одни авторы склоняются к тому, что администрация Р. Рейгана пыталась придать новый импульс панамериканизму. Другие полагают, что Р. Рейган, обладая актерским талантом, продемонстрировал американскому обществу, что панамериканизм еще имеет потенциал для развития. На вероятность второй точки зрения осторожно намекал в своих воспоминаниях госсекретарь США Дж. Бейкер, указывавший, что «Карибскую инициативу» надо помещать в контекст переговоров по урегулированию Центральноамериканского конфликта.

Вторую попытку возродить панамериканизм предприняла администрация Дж. Буша-ст. К концу 1980-х годов странам Латинской Америки с помощью США удалось частично преодолеть «кризис задолженности» (см. гл. 1). В Белом доме, судя по открытым источникам, рассчитывали, что это сделает их более уступчивыми на переговорах. 27 июня 1990 г. президент Дж. Буш выступил с инициативой создания Американской зоны свободной торговли (АЗСТ, *Free Trade Area of the Americas, FTAA*) в пределах всего Западного полушария. С этой целью администрация Дж. Буша предложила странам Латинской Америки две преференции: 1) создание на базе Межамериканского банка развития фонда в 1,5 млрд долл. для оказания экономической помощи странам региона; 2) списание США четверти долга странам Латинской Америки и реструктуризация остальной через МВФ и Всемирный банк.

Инициативу президента США в Центральной и Южной Америке встретили с интересом. Однако на саммите Генеральной ассамблеи ОАГ в Сантьяго (Чили) в апреле 1991 г. в устав организации были внесены изменения. Условиями, необходимыми для обеспечения безопасности в регионе, признавались демократическое государственное устройство, соблюдение прав и свобод человека. В 1992 г. резолюцию оформили в качестве ст. 9 Устава ОАГ, где предусматривалось исключение из организации любой страны, нарушающей нормы представительной демократии. На фоне американской интервенции в Панаму (декабрь 1989 г.) это вызвало настороженное отношение в Латинской Америке.

Попытку вернуться к переговорам по созданию *FTAA* предприняла администрация У. Клинтона. 9–11 декабря 1994 г. на саммите глав

государств и правительств ОАГ в Майами (США) проект создания *FTAA* вошел в переговорную повестку организации. Однако Белый дом рассматривал реализацию этого проекта как присоединение стран Латинской Америки к Североамериканской зоне свободной торговли — НАФТА (*North American Free Trade Area, NAFTA*). Латиноамериканские государства, напротив, требовали не индивидуального присоединения к НАФТА, а создания новой *FTAA*, т.е. фактического растворения НАФТА в этом проекте. Администрация У. Клинтона не согласилась с таким вариантом. На саммите ОАГ в Сантьяго 18–19 апреля 1998 г. стороны только договорились о завершении переговоров по *FTAA* к концу 2005 г., однако к указанному сроку это сделать не удалось.

Третью попытку возродить панамериканизм предприняла администрация Б. Обамы. На этот раз повестка панамериканских инициатив сузилась: речь шла не об экономических проектах, а о возрождении деятельности ОАГ. 17–19 апреля 2009 г. состоялся саммит ОАГ в Тринидад и Тобаго, в ходе которого президент Б. Обама выступил с речью о новых отношениях со странами Латинской Америки. Президент США заявил, что Белый дом не намерен вмешиваться во внутренние дела латиноамериканских государств, и они не должны винить Вашингтон в собственных проблемах. Фактически это была заявка на превращение ОАГ в форум, построенный на относительно равноправном взаимодействии Соединенных Штатов и других стран Западного полушария, что подтвердила состоявшаяся во время саммита встреча Б. Обамы с президентом Венесуэлы У. Чавесом.

Администрация Б. Обамы пыталась продемонстрировать новую роль ОАГ. 3 июня 2009 г. было решено восстановить членство Кубы в ОАГ (исключена в 1962 г.). Правительство Кубы, правда, отказалось от этого шага. Однако ОАГ не смогла сыграть посредническую роль в Гондурасе, где в июле 2009 г. военные попытались свергнуть президента Мануэля Селайе. Руководство ОАГ требовало вернуть власть М. Селайе. Военные во главе с Порфирио Лобо отвергли это требование, и Гондурас был исключен из ОАГ. Его членство в ОАГ было восстановлено только 1 июня 2011 г., после достижения соглашения между М. Селайе и П. Лобо. Гондурасский кризис доказал, что у ОАГ нет рычагов воздействия на собственных членов.

16.2. Создание Североамериканской зоны свободной торговли

Неудача панамериканских проектов побудила США сосредоточиться на проблемах консолидации Североамериканского континента. 5 октября 1988 г. было подписано канадско-американское согла-

шение о создании зоны свободной торговли (*Canada — United States Free Trade Agreement, CUSFTA*). Документ предусматривал отмену тарифных барьеров и предоставление взаимных преференций в области торговли энергоресурсами. В течение 10 лет между США и Канадой должна была сформироваться зона свободной торговли.

Это важно

Американо-канадские соглашения 1988 г. означали поворот во внешнеполитической стратегии Канады. С 1949 г. она входила в состав Британского содружества и действующего в его рамках Содружества королевств. Номинальным главой Канады оставался монарх Британии. В 1982 г. британский парламент отменил обязательное одобрение со стороны Британии для принятия Канадой внутренних законов (носившее с 1867 г. номинальный характер). В 1988 г. Канада вступила в интеграционное объединение за рамками Британского содружества.

В июне 1990 г. администрация Дж. Буша-ст. начала переговоры о заключении аналогичного соглашения с Мексикой. Постепенно к переговорам присоединилась Канада. 17 декабря 1992 г. стороны подписали соглашение о создании Североамериканской зоны свободной торговли — НАФТА. Документ вступил в силу 1 января 1994 г. Договор предусматривал отмену в течение 15 лет торговых барьеров между странами-участницами. В соглашении не ставились амбициозные задачи по созданию общих институтов, как, например, Европейский союз. Основные цели НАФТА были заявлены как:

- устранение таможенных и пограничных барьеров;
- стимулирование движения товаров и услуг;
- создание действенных механизмов совместного решения споров и управления;
- создание базы для будущей трехсторонней, региональной и международной кооперации в целях расширения и улучшения соглашения;
- формирование единого континентального рынка.

Соединенные Штаты рассматривали НАФТА как этап на пути к панамериканской интеграции. Администрация У. Клинтона попыталась реализовать этот проект за счет присоединения к НАФТА Чили. Но правительство Чили параллельно вели переговоры о присоединении к южноамериканскому интеграционному блоку МЕРКОСУР (см. далее) в качестве ассоциированного члена. Пример Чили побудил правительство Мексики подписать в 1994 г. соглашения о создании к 2005 г. зоны свободной торговли с Венесуэлой. В Белом доме стали опасаться, что центр тяжести панамериканской интеграции сместится

в сторону МЕРКОСУР, и потому сосредоточили усилия на выработке специального соглашения с Чили. 6 июня 2003 г. был подписан американо-чилийский договор о свободной торговле. Чили получила статус ассоциированного члена НАФТА. Проект подключения других латиноамериканских стран к данному объединению был заморожен на неопределенный срок.

16.3. Возникновение интеграционных объединений в Южной и Центральной Америке

На фоне неудачи панамериканских проектов страны Центральной и Южной Америки стали выстраивать собственные интеграционные проекты. В середине 1990-х годов здесь фактически сложились несколько интеграционных блоков без участия США.

Первым интеграционным проектом стало *Андское сообщество наций* (*Comunidad andina*). 26 мая 1969 г. в городе Картагена (Боливия) представители Боливии, Чили, Колумбии, Эквадора и Перу подписали соглашение о его создании — «Андский пакт». Позднее к «Андскому пакту» присоединилась Венесуэла, в то время как Чили вышла из него. Целью сообщества было заявлено содействие развитию стран-участниц посредством их интеграции и создания латиноамериканского общего рынка. Важным решением стало ограничение иностранных компаний на вывоз прибыли, заработанной на территории стран сообщества. В 1990 г. страны «Андского пакта» приняли два документа:

- 1) «Андскую стратегию», провозгласившую курс на развитие андского экономического пространства, углубление международных связей стран Андской группы и движение к общему рынку;
- 2) «Акт мира», выдвигавший в качестве важнейших задач сообщества углубление процесса интеграции и создание Андского общего рынка.

В 1996 г. «Андский пакт» был переименован в Андское сообщество наций. У нового объединения появились три основных института: Президентский совет, Совет министров иностранных дел и Комиссия Андского сообщества. 1 января 2005 г. между странами — участниками Андского сообщества был введен безвизовый режим. Пересечение границы стало осуществляться по внутренним паспортам, а въезд на территорию Венесуэлы — по миграционным картам. В 2006 г. Чили получила статус ассоциированного члена Андского сообщества.

Другое интеграционное ядро складывалось в Центральной Америке. Еще в 1973 г. 15 англоязычных островных стран Карибского моря объединились в *Карибское сообщество* (*Caribbean Community*,

CARICOM — КАРИКОМ). В 1991 г. Гватемала, Сальвадор, Никарагуа, Гондурас, Коста-Рика и Панама подписали соглашение о Центральноамериканской интеграционной системе (ЦАИС), т.е. о намерении создать в будущем зону свободной торговли в Центральной Америке.

Третий интеграционный центр сложился под воздействием Центральноамериканского конфликта. В 1982 г. администрация Р. Рейгана не смогла привлечь к урегулированию конфликта ОАГ. (Возможно, именно эта неудача привела к отставке госсекретаря Александра Хейга в конце 1982 г.) В противовес «инициативе Рейгана» в январе 1983 г. представители Мексики, Панамы, Колумбии и Венесуэлы на встрече на острове Контадора (Панама) договорились создать «Контадорскую группу». Ее целью провозглашалась нормализация ситуации в Центральной Америке на основе признания существующих правительств и устранения вмешательства «внешних сил».

В 1985 г. усилия «Контадорской группы» поддержали Бразилия, Аргентина, Перу и Уругвай, образовавшие «группу поддержки Контадоры». В 1986 г. страны этой группы представили детальный план переговоров («Контадорская декларация»), который предусматривал проведение переговоров между всеми центральноамериканскими странами.

В 1986 г. при поддержке «Контадорской группы» сформировался механизм политических консультаций центральноамериканских стран (Коста-Рики, Гватемалы, Гондураса, Никарагуа и Сальвадора) — «группа Эскипулас» по названию города в Гватемале, где состоялась первая встреча делегатов. Президент Коста-Рики Оскар Ариас подготовил план мирного урегулирования в Центральной Америке, включавший все «контадорские инициативы». 7 августа 1987 г. на второй встрече президентов центральноамериканских стран в городе Эскипулас было подписано соглашение «Эскипулас-2», которое официально называлось «Меры по установлению прочного и длительного мира в Центральной Америке».

► **Контадорский процесс** — процесс мирного урегулирования Центральноамериканского конфликта (1979—1990), инициированный «Контадорской группой».

«Контадорская группа» — группа внешних посредников из числа государств Центральной Америки, созданная для урегулирования конфликта вокруг Никарагуа.

«Группа поддержки Контадоры» — группа стран Южной Америки, поддерживавшая усилия «Контадорской группы» по урегулированию конфликта в Центральной Америке.

В декабре 1986 г. «Контадорская группа» (Мексика, Панама, Колумбия и Венесуэла) и «группа поддержки Контадоры» (Бразилия,

Аргентина, Перу и Уругвай) образовали «группу Рио-де-Жанейро» («группу Рио»). Ключевым направлением ее деятельности стало обсуждение проблем Латинской Америки. После предварительного обсуждения в «группе Рио» соответствующие проекты передавались в ОАГ. Такая система взаимодействия напоминала двухуровневые консультации в АСЕАН (см. гл. 15).

26 марта 1991 г. в Асунсьоне (Парагвай) Аргентина, Бразилия, Парaguay и Уругвай заключили четырехсторонний договор о создании таможенного союза и общего рынка четырех стран. Новое объединение стало называться Общим рынком Юга (*Mercado Común del Cono Sur, MERCOSUR, МЕРКОСУР*) или Общим рынком южного континента. Формирование общего рынка было отнесено к 1995 г., после чего МЕРКОСУР и смог начать действовать в качестве интеграционной группировки. С 1 января 1995 г. МЕРКОСУР перешел от зоны свободной торговли к таможенному союзу.

16.4. Нормализация бразильско-аргентинских отношений

Создание «группы Рио» и МЕРКОСУР позволило снизить напряженность в отношениях между двумя ведущими южноамериканскими странами — Бразилией и Аргентиной. Военные доктрины обеих стран ориентировались прежде всего на конфликт друг с другом. Они не входили в ДНЯО и развивали как мирные, так и военные ядерные программы. В Бразилии были построены центры по обогащению урана в городах Сан-Паулу и Иперо, а также ядерный полигон в местечке Качимбо, в Аргентине — центр по обогащению урана в городе Пилканиеу, комплексы «Айзен-1» и «Айзен-2» по выделению плутония из ядерного топлива.

Еще с 1967 г. существовал многосторонний договор о создании безъядерной зоны в Латинской Америке («Договор Тлателолко»), предусматривавший запрет на разработку и создание ядерного оружия, а также на его размещение ядерными державами. Бразилия и Аргентина подписали договор, но не ратифицировали его. Ситуация изменилась в середине 1980-х годов, когда в этих странах к власти пришли гражданские демократические правительства. В рамках общих интеграционных объединений у Бразилии и Аргентины фактически не осталось причин для взаимной конфронтации.

18 июля 1991 г. стороны заключили Гвадалахарское соглашение. Документ предполагал введение в действие «Договора Тлателолко» и создание Бразильско-аргентинского агентства по контролю и наблюдению за соблюдением соглашения, вступление в ДНЯО в качестве неядерных держав и допуск инспекторов МАГАТЭ к ядерным объектам обеих стран.

В 1994 г. «Договор Тлателолко» они ратифицировали и он вступил в действие. Аргентина стала членом ДНЯО в 1995 г.; Бразилия — в 1998-м. Обе стороны заключили соглашения о гарантиях с МАГАТЭ.

Вместе с тем Бразилия и Аргентина не свернули, а только заморозили военные ядерные программы, сохранив за собой полный ядерный топливный цикл и ядерные объекты, которые в случае необходимости можно будет использовать для возобновления военных исследований. Бразилия в 2001 г. активизировала работы по обогащению урана.

16.5. Создание Союза южноамериканских наций

К началу XXI в. основным направлением южноамериканской интеграции стало объединение двух интеграционных блоков — МЕРКОСУР и Андского сообщества. Консультации по этой проблеме между странами—участницами обоих блоков начались еще в середине 1990-х годов. Важным шагом на пути к взаимодействию было подписание в 1998 г. аргентино-чилейского соглашения о разграничении пограничных ледников в Андских горах. Переговоры ускорились после прихода к власти сторонников интеграции: президента Луиса Инасиу Лула да Сильва в Бразилии и президента Нестора де Киршнера в Аргентине.

Бразильская дипломатия стремилась вовлечь страны Андского сообщества в партнерство с МЕРКОСУР. В 1996 г. статус его ассоциированных членов получили Чили и Боливия. За ними последовали Перу (2003), Колумбия (2004), Эквадор (2004) и Венесуэла (2005). В 1998 г. страны Андского сообщества и МЕРКОСУР подписали Рамочное соглашение о создании Южноамериканской зоны свободной торговли — САФТА (*South America Free Trade Area*). В августе 2003 г. на встрече в Монтевидео (Уругвай) лидеры стран Андского сообщества и МЕРКОСУР заключили меморандум о совместных мерах по организации зоны свободной торговли.

8 декабря 2004 г. двенадцать государств—участников Андского сообщества и МЕРКОСУР, а также Чили, Гайана и Суринам подпарили в городе Куско (столица Перу) Декларацию об организации Союза южноамериканских наций (неофициальное название — Декларация Куско). Документ фиксировал намерение сторон создать в будущем новое интеграционное объединение. Основной задачей нового союза было создание в течение 15 лет условий для организации зоны свободной торговли. На первом этапе союз должен был функционировать в роли южноамериканского сообщества, координирующего экономическую политику государств-участников. На втором этапе предполагалось формирование общих институтов — совета министров, парламента и суда правосудия. Гайана и Суринам отложили вступление в Южноамериканское сообщество наций на неопределенный срок.

17 апреля 2007 г. в ходе встречи на острове Маргарита (Венесуэла) главы Аргентины, Боливии, Бразилии, Венесуэлы, Гайаны, Колумбии, Парагвая, Перу, Суринама, Уругвая, Чили и Эквадора решили создать региональную политическую и экономическую организацию Союз южноамериканских наций. 23 мая 2008 г. на саммите в Бразилии главы указанных стран подписали Учредительный договор Союза южноамериканских наций (*Union de Naciones Suramericanas, UNASUR* — УНАСУР). (вступил в силу 11 марта 2011 г.). Документ оформил международную правосубъектность УНАСУР, определил его организационную структуру и провозгласил три основные цели создаваемого объединения:

- 1) координация внешнеполитических курсов стран-участниц с целью превращения Южной Америки в самостоятельный субъект международных отношений;
- 2) формирование Южноамериканской зоны свободной торговли;
- 3) стимулирование интеграции инфраструктуры региона посредством объединения энергетических, коммуникационных, транспортных коммуникаций, а также систем связей.

В августе 2013 г. президенты стран УНАСУР решили создать Южноамериканский парламент в боливийском городе Кочабамба. 16 декабря 2008 г. на саммите в городе Сальвадоре (Бразилия) был учрежден координационный Южноамериканский совет обороны. В мае 2010 г. был введен пост генерального секретаря организации. Теоретически в будущем Андское сообщество и МЕРКОСУР должны прекратить свое существование в рамках Союза южноамериканских наций.

23–24 февраля 2010 г. в мексиканском городе Канкуне состоялся саммит лидеров стран УНАСУР и КАРИКОМ. Его участники решили создать Сообщество латиноамериканских и карибских государств (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Cariberos, CELAC* — СЕЛАК). С 2012 г. началась практическая подготовка к реализации «Канкунской инициативы». Создание такой организации означало бы окончательный отказ от идеологии панамериканизма с ведущей ролью США.

16.6. «Левая волна» в Латинской Америке и появление «Боливарианской альтернативы»

В начале XXI в. в малых и средних странах Латинской Америки к власти стали приходить левые режимы в результате провала экономических реформ, проводившихся в большинстве латиноамериканских стран на основе «Вашингтонского консенсуса» (см. гл. 1). Финансовые кризисы в Мексике (1994), Бразилии (1999) и Аргентине (2001) резко ухудшили положение во многих странах региона. Итогом стал рост влияния радикальных левых сил.

Символом левого поворота стала политика президента Венесуэлы Уго Чавеса. Еще в феврале 1992 г. он неудачно попытался организовать переворот в Каракасе. На президентских выборах 1998 г. У. Чавес одержал победу, выступив с концепцией строительства «социализма XXI века». Она предполагала изъятие государством большей части доходов из нефтегазового сектора и запуск крупных экономических и социальных программ («природная рента»). В апреле 2002 г. США открыто поддержали неудачный военный переворот против Уго Чавеса. С этого времени риторика и деятельность президента Венесуэлы приобрела антиамериканский характер.

В 2005 г. при поддержке Уго Чавеса в Боливии к власти пришел индейский лидер Эво Моралес. В 2006 и 2008 гг. стороны заключили два договора о военном сотрудничестве, позволяющих Венесуэле вводить войска в Боливию в случае появления угроз стабильности ее режима. Э. Моралес пришел к власти с обещаниями не только национализировать нефтяную промышленность, но и легализовать производство коки (основное сырье для кокаина), а также добиться возвращения выхода к морю. Боливия лишилась его после поражения во Второй тихоокеанской войне (1879–1883 гг.) с Чили. 20 октября 2010 г. Перу согласилась передать боливийской стороне небольшой участок на побережье Тихого океана в аренду на 99 лет для строительства порта. 23 марта 2013 г. президент Э. Моралес заявил о возможности выдвинуть территориальные претензии к Чили в Международном суде в Гааге.

В 2006 г. к власти после победы на выборах в Никарагуа возвратился после многолетнего перерыва лидер сандинистов Даниэль Орtega. В Эквадоре у власти оказался левый радикал Рафаэль Корреа. Оба они опирались на значительную экономическую поддержку Венесуэлы, которая могла себе позволить ее благодаря быстрому росту цен на нефть. Особые отношения у Каракаса сложились с Кубой, которой Венесуэла оказывала экономическую помощь.

Это важно

«Левая волна» поставила на грань раскола Андское сообщество. 23 апреля 2006 г. Каракас уведомил руководство «Андского пакта» о намерении выйти из состава организации. Основной причиной выхода У. Чавес называл заключение Колумбией и Перу соглашения о свободной торговле с НАФТА. (Официально Венесуэла вышла из Андского сообщества в 2011 г.) 29 апреля 2006 г. в Гаване лидеры Боливии, Кубы и Венесуэлы подписали «Народный договор о торговле», направленный против соглашений о свободной торговле, заключенных ранее между США, Колумбией и Перу. Участники соглашения получили возможность вести между собой торговлю рядом товаров без взимания таможенных пошлин.

В противовес действующим интеграционным объединениям У. Чавес выдвинул «Боливарианскую инициативу для Латинской Америки». 14 декабря 2004 г. президенты Венесуэлы и Кубы подписали соглашение о создании нового альянса «Боливарианская альтернатива для народов нашей Америки» (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América — ALBA*, или АЛБА). В эту интеграционную группировку к 2008 г. вошли Венесуэла, Куба, Боливия, Никарагуа, Гондурас и два островных государства Карибов. Венесуэла выступила как ресурсный центр этой организации, намереваясь под ее эгидой проводить экономическое и политическое сотрудничество латиноамериканских стран. В 2009 г. к организации присоединились Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины и Эквадор; в 2013-м — Сент-Люсия. В 2009 г. страны—участницы Боливарианской инициативы договорились ввести условную единицу для взаиморасчетов — сукре.

Создание АЛБА усилило региональную конфликтность. Ее эпицентром стала Колумбия. В начале 1990-х годов в этой стране резко усилилась деятельность наркомафии, поставившей под контроль ценные регионы страны. В 1998 г. США предоставили ей режим наибольшего благоприятствования в экономике. В 1999 г. Белый дом принял «План Колумбия», в рамках которого в страну были посланы военные и гражданские советники, правительству предоставлялась многомиллиардная помощь. Однако У. Чавес открыто поддержал леворадикальную группировку ФАРК, которую правительство Колумбии обвиняло в террористической деятельности. В ноябре 2008 г. между Колумбией и Эквадором разразился пограничный кризис, вызванный проведением спецоперации колумбийских войск на эквадорской территории. Венесуэла перебросила к колумбийской границе танки и дополнительные сухопутные части. Кризис был разрешен при посредничестве «Группы Рио».

Ситуация изменилась после смерти президента Венесуэлы Уго Чавеса 5 марта 2013 г. Его преемник Николас Мадуро пытался проводить курс предшественника, хотя и без его жесткой риторики. Однако на выборах 6 декабря 2015 г. в Национальную ассамблею оппозиционная коалиция «Круглый стол демократического единства» завоевала конституционное большинство. Это событие поставило под сомнение необратимость «боливарианской альтернативы», а экономический кризис вслед за падением мировых цен на нефть усугубил ситуацию.

17 декабря 2014 г. президент США Барак Обама и председатель Государственного совета Кубы Рауль Кастро объявили о возобновлении дипломатических отношений, прерванных в 1961 г. Это событие, по словам президента США, должно улучшить контакт Вашингтона со странами Центральной Америки.

* * *

Минувшие четверть века стали периодом постепенного распада идеологии и политики панамериканизма. Ни один из предложенных США панамериканских проектов не получил практического воплощения. Американской дипломатии удалось создать интеграционный блок НАФТА в Северной Америке. Однако его появление означало фактическое отделение трех североамериканских стран от остальных государств. В остальной Латинской Америке возникла серия интеграционных блоков без участия США.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «панамериканизм».
2. Перечислите основные панамериканские инициативы последних тридцати пяти лет.
3. Выделите этапы создания НАФТА.
4. Как повлиял конфликт вокруг Никарагуа на ускорение интеграции в Латинской Америке?
5. Какие интеграционные объединения возникли в Латинской Америке?
6. В чем суть «боливарианской альтернативы» для Латинской Америки?

Рекомендуемая литература

Бобровников А. В., Давыдов В. М. Восходящие страны-гиганты на мировой сцене XXI века (доклад ИЛА РАН) // Латинская Америка. 2005. № 5. С. 4–20.

Мартынов Б. Ф. История международных отношений стран Латинской Америки (XX – начало XXI века). М.: Навона, 2008.

Сударев В. П. Геополитика в Западном полушарии. М.: МГИМО-Университет, 2012.

Глава (17)

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОПЕРНИЧЕСТВО В АРКТИКЕ

До конца прошлого столетия Арктика находилась на периферии международных отношений. Сложные климатические условия делали данный регион непригодным для экономического освоения и полноценной военно-политической деятельности, за исключением действий авиационных и морских компонентов стратегических ядерных сил США и СССР. Усилия арктических стран были сосредоточены на освоении субарктических тундровых территорий и прибрежной полосы Северного Ледовитого океана. «Глубинная Арктика» оставалась неосвоенной и даже не до конца изученной. Единственным ее значением было установление кратчайшего пути между СССР и США для взаимного нанесения ядерных ударов.

В начале XXI в. ситуация изменилась. Арктический регион стал занимать одну из приоритетных позиций. *Во-первых*, в Арктике происходит непосредственное соприкосновение военно-морских сил России и ряда стран НАТО. *Во-вторых*, в экспертных кругах идет обсуждение по поводу объема залежей арктических углеводородов и рентабельности их добычи. *В-третьих*, продолжается изучение возможности использования Северного Ледовитого океана в коммерческих целях, прежде всего открытие транспортных коридоров в связи с глобальным потеплением. Под воздействием этих причин арктическое пространство рассматривается теперь как полноценный регион с собственными правилами и логикой взаимодействия региональных государств.

17.1. Система секторального деления Арктики

Современная система деления Арктики сложилась в результате соперничества арктических стран на рубеже XIX–XX вв. В международном праве она получила название *секторальное деление*: подход, согласно которому Арктика поделена на секторы между циркумполярными странами по азимутам, исходящим из крайней западной и крайней восточной точек их северных границ и сходящимся у Северного полюса. В 1925 г. Канада объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части подпадают под ее суверенитет. В 1926 г.

Президиум ЦИК СССР постановил, что «все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем, расположенные в данном секторе, составляют территорию Советского Союза». Дания в 1933 г. создала меньший по площади арктический сектор на основе своих владений в Гренландии. В 1934 г. ее примеру последовала Норвегия. Наименьший по площади сектор создали США в 1928 г. на основе Аляски. В этой связи Вашингтон традиционно не признавал систему секторального деления, хотя на практике и не оспаривал ее.

Это интересно

У истоков изучения «глубинной» Арктики стояла, как ни парадоксально, Австро-Венгрия. Вплоть до конца XIX в. более или менее освоенными были только приарктические территории России, Канады и Гренландии. Но в начале 1870-х годов австрийский полярник Юлиус Пайер (1842–1915) совершил серию экспедиций в глубь Северного Ледовитого океана. Он открыл Землю Франца-Иосифа, «Землю Петермана» и «Землю Короля Оскара» (существование которых позднее не подтвердилось), детально описал архипелаг Шпицберген и Новую Землю. По мнению Ю. Пайера, австрийская корона имела право объявить арктические земли своими владениями. Активность Австро-Венгрии побудила арктические страны усилить исследовательскую деятельность в регионе.

Особую роль в арктической политике играли три субарктических государства: Финляндия, Швеция и Исландия. Они не получили арктических секторов, хотя в прошлом претендовали на владения в Арктике. Финляндия после поражения во Второй мировой войне в 1944 г. лишилась выхода к Северному Ледовитому океану через порт Петсамо (Печенга), который она получила от РСФСР по подписенному в 1920 г. Тартускому (Юрьевскому) договору. Швеция обладает статусом арктической державы, хотя оспаривает у России право на первенство в освоении Северного морского пути. (Стокгольм ссылается на тот факт, что этот путь был впервые пройден шведской экспедицией Нильса Адольфа Норденшельда в 1878 г.) Исландия не имеет арктических владений из-за отсутствия территорий за Северным полярным кругом.

► **Арктические державы** — государства, имеющие секторы в Арктике (СССР/Россия, Канада, Норвегия, Дания, США).

Субарктические страны — государства, расположенные вблизи Арктики и претендовавшие в прошлом на создание арктических секторов (Швеция, Финляндия, Исландия).

До настоящего времени остается спорным статус Северного полюса и вопрос о приоритете в его достижении. В 1948 г. советские транспортные самолеты Ли-2 высадили на Северный полюс экспедицию Павла Гордиенко и Александра Кузнецова. Американская сторона считала этот факт недоказанным. В 1952 г. транспортный самолет

С-47 доставил к полюсу американскую экспедицию Джозефа Флетчера и Уильяма Бенедикта. С 1909 г. на полюс также претендовала Канада. Международный арбитражный суд в 1951 г. постановил, что через сто лет Северный полюс может отойти Канаде, если за этот период другая страна не докажет своих прав на обладание этой территорией.

В 1979 г. Верховный Совет СССР решил отодвинуть восточную границу Евразийского и Североамериканского континентов к западу до 168°58' з.д. Это вызвало территориальный спор между Советским Союзом и США из-за шельфовых участков в Беринговом и Чукотском морях. 1 июня 1990 г. стороны подписали соглашение, по которому спорная территория площадью 50 тыс. кв. км была передана Соединенным Штатам. Морская граница СССР и США фактически вернулась к состоянию на 1 января 1979 г. Конгресс США ратифицировал это соглашение 18 сентября 1990 г. В СССР и Российской Федерации ратификация так и не состоялась. Вашингтон не признает российских претензий, а Россия не считает соглашение вступившим в силу.

Конфликт вокруг пограничного разграничения в Беринговом море создал прецедент соперничества СССР и США в приарктических территориях. Между странами не проведена четкая граница шельфовых зон в Беринговом проливе, не детализирована и государственная граница по Чукотскому морю. США в 1924 г. согласились с территориальными претензиями СССР на остров Врангеля, но не признали факт выделения в 1935 г. Восточно-Сибирского моря как отдельного морского пространства и его статуса территориального моря СССР. Теоретически это позволяет Соединенным Штатам ставить вопрос о праве захода судов в акваторию Восточно-Сибирского моря, включая остров Врангеля.

17.2. Создание системы «арктического соуправления»

В 1982 г. была подписана Международная конвенция ООН по морскому праву. Ее вступление в силу 16 ноября 1994 г. формально сократило границы арктических государств до 12 морских миль от береговой черты. Следующие 200 миль выступают особой экономической зоной, в которой государства обладают исключительными экономическими правами, но не имеют права препятствовать судоходству. Реализация этих решений означала ликвидацию системы секторального деления. Арктическим державам пришлось вновь доказывать свои права на владения в Северном Ледовитом океане. Конвенция ООН по морскому праву допускала юрисдикцию государств над континентальным шельфом (до 350 миль от побережья), если они докажут, что шельф является продолжением их континентальной платформы.

В середине 1990-х годов позиции арктических держав вступили в противоречие. Соединенные Штаты, имея самый маленький сектор, предлагали интернационализацию Северного Ледовитого океана. Позицию Вашингтона разделяли субарктические страны — Исландия, Швеция и Финляндия, которым это позволило бы вернуться в Арктику. Россия и Канада, напротив, выступали за подтверждение системы арктических секторов. В сложном положении оказались Дания и Норвегия, имевшие арктические секторы большие, чем США, и формально заинтересованные в сохранении секторальной системы. Вместе с тем они вели территориальные споры с Россией (Норвегия) и Канадой (Дания). Пересмотр системы секторального деления открывал перед Осло и Копенгагеном перспективы изменения границ в выгодном для них направлении.

Наиболее негативную позицию к системе «арктического соуправления» заняла Россия. После распада СССР в 1991 г. она лишилась большей части побережья Балтийского и Черного морей. Под воздействием этих причин секретарь Совета безопасности РФ А. А. Кокошин в 1998 г. сформулировал концепцию Северного стратегического балтиона, согласно которой Северный флот РФ становился основой морского компонента российских СЯС. Это обстоятельство было обусловлено двумя факторами: 1) высокой стратегической защищенностью акватории Северного Ледовитого океана (по сравнению, например, с тихоокеанским побережьем России) и 2) максимальной приближенностью баллистических ракет подводных лодок Северного флота к территории США. Арктические державы — члены НАТО попытались дипломатическим путем сократить акваторию действия российского Северного флота.

Проблемой для России стал Северный морской путь (СМП). Еще в 1934 г. СССР подтвердил его статус как своей внутренней транспортной артерии. В 1965 г. Верховный Совет СССР ввел режим эксклюзивного права советского правительства на открытие или закрытие портов СМП. Это решение не признали остальные арктические страны, причем наиболее жесткую позицию заняли США и Швеция. В 1998 г. был принят Федеральный закон РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», подтвердивший эти положения. Другие арктические державы также не признали правомерность российских законодательных актов.

► **Северный морской путь** (Северо-Восточный проход) — кратчайший морской путь между европейской частью России и Дальним Востоком, проходящий по морям Северного Ледовитого океана (Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское) и частично Тихого океана (Берингово). Законодательство РФ определяет его статус как «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации России в Арктике».

Для сохранения диалога арктические страны создали консультативный механизм. Еще в 1993 г. в Рейкьявике (Исландия) состоялась первая парламентская конференция по проблемам арктического сотрудничества. Ее участниками были пять арктических (Россия, Канада, Норвегия, Дания и США) и три субарктических (Исландия, Швеция, Финляндия) государства. В 1994 г. начал работать постоянный комитет парламентариев арктической области. В 1996 г. по инициативе Финляндии на его основе был создан Арктический совет. Формальной его целью провозглашалась разработка мер для защиты уникальной природы северной полярной зоны. Фактически совет стал диалоговой площадкой для принятия согласованных решений по проблемам Арктики. В него вошли все пять арктических и три субарктических государства. Странами-наблюдателями стали Британия, Германия, Испания, Италия, КНР, Республика Корея, Нидерланды, Польша, Франция, Япония, Индия, Сингапур.

► **Арктическое соуправление** — идея совместного принятия решения арктическими и субарктическими странами о судьбах Арктики. Средством ее реализации служит введение нейтрального статуса Северного Ледовитого океана.

Арктический совет — международный форум, созданный в 1996 г. по инициативе Финляндии для защиты уникальной природы северной полярной зоны, который обсуждает и международно-политические проблемы.

Идея управления Арктикой посредством Арктического совета напоминала концепцию «антарктического соуправления». В 1937 г. Международная географическая комиссия выделила вокруг Антарктики особый Южный океан, что означало интернационализацию приантарктических пространств. Международный Договор об Антарктике 1959 г. объявлял этот континент «достоянием всего человечества» и постулировал свободу научных исследований. Мадридским протоколом 1991 г. вводился запрет на добычу полезных ископаемых в Антарктике на протяжении последующих ста лет. Соединенные Штаты видели в «антарктическом прецеденте» возможность нейтрализации Арктики по образцу Антарктики.

Арктические державы по-разному оценивали перспективы «антарктического прецедента» для Арктики. За механическое применение принципов Конвенции ООН по международному праву выступили только Соединенные Штаты. Другие арктические державы настаивали на учете специфики Северного Ледовитого океана, покрытого круглый год вечной мерзлотой. На саммите в Инари (Финляндия) 9–10 октября 2002 г. они заблокировали попытку введения системы «арктического соуправления». Только 14 мая 2011 г. на саммите Арктического совета в городе Нууке (Гренландия) все восемь стран, входящих в со-

вет, подписали Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении.

В 1998 г. Норвегия предложила концепцию северного морского коридора, которая предусматривала развитие транспортных связей между регионами Северного и Баренцева морей. Позицию Норвегии первоначально поддержала Россия, видя в ней альтернативу «антарктическому прецеденту». Однако Москва не согласилась на свободный заход судов в порты СМП, как это было установлено Верховным Советом СССР в 1965 г. Идея «арктического соуправления» не была реализована.

17.3. Соперничество за раздел арктического шельфа

Неудача «арктического соуправления» побудила арктические страны активизировать борьбу за раздел шельфа Северного Ледовитого океана. 20 декабря 2001 г. Россия подала заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу на 1,2 млн кв. км арктического шельфа. Но 28 июня 2002 г. Комиссия ООН рекомендовала России доработать обоснование заявки из-за отсутствия карт подводных хребтов Ломоносова и Менделеева.

Это интересно

На рубеже 2001–2002 гг. в российских СМИ широко обсуждались проекты создания коалиции России и Канады по отстаиванию системы секторального деления Арктики. По неофициальным данным, Оттава предлагала Москве признать за ней права на советский арктический сектор. В ответ Россия должна была признать за Канадой права на Северный полюс. Официальных подтверждений эта версия не получила.

13 апреля 2004 г. Дания заявила о своих правах на обладание Северным полюсом, обосновав это связью полюса с подводным хребтом Ломоносова, соединенным с Гренландией. Этот шаг был болезненно воспринят в Москве: между Россией и Данией появлялось спорное пространство в районе шельфовых зон Северного полюса. Под вопросом оказывалась и перспектива подачи доработанной заявки в Комиссию ООН. Если бы Дания доказала, что подводный хребет Ломоносова является продолжением Гренландии, обосновать его принадлежность к Сибирской континентальной платформе было бы невозможно.

27 ноября 2006 г. Норвегия подала заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу на 250 тыс. кв. км арктического шельфа. 15 апреля 2009 г. был признан суверенитет Норвегии лишь на 235 тыс. кв. км, что резко контрастировало с отношением комиссии к российской заявке.

28 августа 2006 г. администрация Дж. Буша-мл. отказалась принять предложенные Канадой, Россией и Норвегией варианты разде-

ла шельфа Северного Ледовитого океана по секторальному принципу 1920-х годов. Возник негласный альянс США, Дании и субарктических государств, координирующих свои действия в Арктическом совете.

В таких условиях Россия попыталась жестче отстаивать свои интересы. 3 мая 2007 г. президент В. В. Путин заявил о необходимости активизировать усилия по обеспечению Россией своих стратегических, экономических, научных и оборонных интересов в Арктике. Летом 2007 г. состоялась полярная экспедиция «Арктика-2007» под руководством депутата Государственной думы РФ Артура Чилингарова. Формально ее причиной был сбор доказательств о взаимосвязи подводных хребтов Ломоносова и Менделеева с Сибирской континентальной платформой. 2 августа 2007 г. ее участники установили российский флаг на дне Северного Ледовитого океана под Северным полюсом.

Этот шаг вызвал негативную реакцию США и Канады. В конце июля 2007 г. российскую экспедицию облетели самолеты ВВС стран НАТО. Представители США, Канады, Дании и Норвегии выступили с осуждением установки российского флага под Северным полюсом. («Это ведь не пятнадцатый век. Вы не можете разъезжать по свету, устанавливать флаги и говорить “Мы заявляем свои права на эту территорию”, — заявил министр иностранных дел Канады Питер Маквей.) 16 июля 2008 г. в Конгрессе США состоялись слушания по вопросам строительства ледокольного флота в Арктике.

Москва пошла на ответные жесткие меры. 17 августа 2007 г. Россия сообщила о возобновлении регулярных полетов стратегической авиации (см. гл. 11). 20 сентября 2007 г. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации сделало заявление, согласно которому предварительные результаты анализа модели земной коры по профилю «Арктика-2007» также доказывают, что хребет Ломоносова является частью прилегающего континентального шельфа. 14 июля 2008 г. возобновилось боевое дежурство кораблей Северного флота РФ в Северном Ледовитом океане.

Кризис 2007 г. был частично урегулирован на саммите Арктического совета в городе Илулиссат (Гренландия) 27–29 мая 2008 г. Арктические страны договорились блокировать попытки установления всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном и урегулировать проблемы Арктики мирными средствами. Однако стороны понимали временный характер Илулиссатской декларации. 9 января 2009 г. Дж. Буш-младший подписал разработанный Советом национальной безопасности документ «Региональная политика США в Арктике» (*NSPD-66*). В нем было указано, что Соединенные Штаты имеют широкие и основополагающие интересы национальной безопасности в данном регионе. Еще более болезненно реагировали Скандинавские страны. 8 февраля 2009 г.

на саммите в Осло экс-министр иностранных дел Норвегии Турвалд Столтенберг выступил с докладом о расширении военного сотрудничества Скандинавских стран в Арктике, включая возможное создание совместных сил быстрого реагирования.

- **«Доклад Столтенберга»** — выступление 8 февраля 2009 г. экс-министра иностранных дел Норвегии Турвалда Столтенберга о возможности проведения Скандинавскими странами скоординированной военной политики в Арктике.

Выступление Т. Столтенберга негативно восприняли в России. Проблемой были не столько гипотетические «общескандинавские силы», сколько изменение характера взаимодействия Скандинавских стран. Две страны НАТО (Дания и Норвегия) создавали бы совместные силы с двумя нейтральными государствами (Швеция и Финляндия), что стало бы новым шагом на пути отказа Швеции и Финляндии от нейтрального статуса.

17.4. Российско-норвежское сближение

Россия попыталась найти партнеров в арктической политике. Теоретически ими могли стать или Канада, или Скандинавские страны. У Москвы с Оттавой было меньше разногласий, чем с Осло, Копенгагеном или Стокгольмом. Однако после неудачных российско-канадских консультаций 2001 г. и дальнейшего нарастания враждебности в двусторонних отношениях диалог между Москвой и Оттавой по проблемам Арктики был на обозримую перспективу исключен. Россия предприняла шаги к сближению с Норвегией — страной, также выступавшей за сохранение секторального деления Арктики.

27 апреля 2010 г. президент Д. А. Медведев и премьер-министр Норвегии Йенс Столтенберг парафировали в Осло Межгосударственное соглашение о принципах разграничения морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. 15 сентября 2010 г. Стороны подписали на его основе Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Спорный район континентального шельфа (175 тыс. кв. км) был разделен поровну: около 88 тыс. кв. км для стороны. Россия и Норвегия обязались не претендовать на суверенные права друг друга за пределами этой линии и признали эксклюзивные права друг друга на рыболовство в пределах своего сектора. Стороны подтвердили права созданной в 1976 г. Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству.

Россия при этом отказалась от значительного территориального сектора в Баренцевом море. Не были упомянуты ни «Шпицбергенский

трактат» (1920), ни резолюция норвежского стортинга 1947 г. По их условиям, Осло гарантировал демилитаризованный статус Шпицбергена, право на ведение хозяйственной деятельности СССР и его особые экономические права в архипелаге. Отсутствие ссылки на эти соглашения позволяло Норвегии поставить вопрос о пересмотре статуса Шпицбергена, включая ликвидацию российских поселений.

Мурманский договор, несмотря на частные потери, должен был принести стратегические выгоды России — признание Норвегией арктических границ РФ. Однако на II Арктическом форуме в Архангельске 22–23 сентября 2011 г. норвежская сторона не признала прав России на СМП. Серия инцидентов в Баренцевом море осенью 2011 г. доказала, что норвежская сторона выдавливает российских рыбаков из района Шпицбергена.

Россия попыталась возобновить работу конференции государств Баренцева региона. Этот проект был запущен в 1993 г. по инициативе министра иностранных дел России А. В. Козырева и министра иностранных дел Норвегии Т. Столтенberга. В то время его целью было содействие Скандинавских стран России при утилизации радиоактивных отходов, которые высвобождались при реализации Договора СНВ-1 (1991). После завершения этих действий работа секретариата Конференции Баренцева региона, по сути, свелась к поддержке Норвегией трансграничных проектов с Россией.

► **Конференция государств «Баренцева региона»** — проект трансграничного сотрудничества приграничных регионов России, Норвегии, Финляндии и Швеции.

3–5 июня 2013 г. в городе Киркенес (Норвегия) прошла конференция Баренцева региона. Премьер-министр России Д. А. Медведев провел рабочие встречи с главами правительств Норвегии, Финляндии, Исландии и министром иностранных дел Швеции. Было подписано российско-норвежское соглашение о сотрудничестве в сфере пропускного режима на государственной границе. Состоялось заседание Регионального совета Баренцева региона, где участвовали главы российских регионов. В Киркенесской декларации глав правительств, принятой 5 июня 2013 г., позитивно оценивалась роль российско-норвежского Мурманского договора 2010 г. и подчеркивался «инновационный потенциал» Баренцева региона.

Но, несмотря на запуск приграничных проектов, России не удалось добиться от Норвегии признания своих прав на советский арктический сектор и Северный морской путь. В середине 2010-х годов перспективность российско-норвежского партнерства стала вызывать сомнения, особенно в связи с санкциями, введенными сторонами друг против

друга из-за украинских событий. Большее внимание российская дипломатия стала уделять Дании, которая 15 декабря 2014 г. подала заявку на 350 тыс. кв. км арктического шельфа. Задачей российско-датского диалога стало разграничение спорных подводных хребтов в районе Северного полюса.

В августе 2015 г. Россия подала в ООН «Частично пересмотренное представление Российской Федерации в отношении континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане» с целью отнесения к расширенному континентальному шельфу РФ морского дна и его недр в центральной части океана, являющихся естественным продолжением российской суходутной территории. Россия настаивает на том, что подводный хребет Ломоносова, проходящий от Новосибирских островов через Северный полюс в сторону Канады и Гренландии, а также расположение восточнее поднятие Менделеева являются продолжением Евразийского материка и, следовательно, не подпадают под 350-мильный лимит. Рассматриваемый район площадью около 1 млн кв. км был включен в первую заявку Российской Федерации 2001 г., отклоненную на 11-й сессии Комиссии по границам континентального шельфа в июне 2002 г. с указанием на недостаточную детализацию сопровождавших заявку карт рельефа морского дна и обоснованность континентальной природы хребта Ломоносова и его связи с материком. Новая заявка 2015 г. подкреплялась результатами проводившихся в течение 10 лет комплексных геолого-геофизических исследований.

* * *

Борьба за передел приполярных пространств стала неотъемлемой чертой мировой политики начала ХХI в. Передел Арктики осуществляется под прикрытием проектов пересмотра системы «секторального деления» и распространения на Северный Ледовитый океан норм международного морского права. Арктический совет пока не сумел провести согласованную ревизию системы секторального деления. На первый план вышла борьба за передел шельфовых пространств Арктики.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятий «арктические» и «субарктические» страны.
2. В чем суть системы секторального деления Арктики?
3. Удалась ли попытка создать систему «арктического соуправления» в 1990-х годах?
4. Как развивалась борьба за арктический шельф?
5. В чем суть военно-политического кризиса 2007 г. в Арктике?
6. Проанализируйте содержание Мурманского договора. Кому, на ваш взгляд, он был более выгоден: России или Норвегии?

Рекомендуемая литература

Александров О. Лабиринты арктической политики // Россия в глобальной политике. 2009. № 4. Июль–август. С. 114–122.

Боргерсон С. Таяние арктических льдов // Россия в глобальной политике. 2008. № 3. Май–июнь. С. 154–168.

Криворотов А. К. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского спора о разграничении в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2.

Международные отношения России в новых политических пространствах. Космос. Приполярные зоны. Воздушные и морские пространства. Глобальная информационная сфера / Отв. ред. А. Д. Богатуров. М.: ЛЕНАНД, 2011.

Нефть и газ Арктики // Pro Arctic. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pro-arctic.ru/28/05/2013/resources/3516>.

Zellen B. S. Breaking the Ice: From Land Claims to Tribal Sovereignty in the Arctic. Lanham: Lexington Books, 2008.

Часть IV

**ПОПЫТКИ РЕВИЗИИ
СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО
ПОРЯДКА (2009–2018)**

Глава 18

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ПЕРИОД МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. и последовавшая за ним депрессия стали важными вехами в развитии современного миропорядка. Кризис не привел к обвалу Ямайской финансовой системы, но породил сомнения в ее стабильности. Страны «Группы восьми» были вынуждены начать диалог о реформировании мировой финансовой системы с ведущими развивающимися странами — КНР, Индией, странами АСЕАН, Бразилией, Аргентиной. Незападные державы (включая Россию и КНР) стали требовать большего статуса в мировой политике. Впервые после 1989 г. начались дискуссии о возможности пересмотра принципов «Вашингтонского консенсуса».

18.1. Проблема «Великой рецессии» конца 2000-х годов

Мировой финансовый кризис, получивший в англоязычной литературе название «Великая рецессия» (*Great Recession*) по аналогии с Великой депрессией 1930-х, стал самым затяжным после Второй мировой войны. Его зарождение обычно датируют 2007 г., началом кризиса на американском рынке недвижимости. Единого мнения относительно времени окончания «Великой рецессии» нет. Одни эксперты датируют завершение 2010 г. и соответственно используют термин «мировой финансовый кризис 2008–2009 гг.». Другие называют 2012 г., когда началось послекризисное восстановление. Иные полагают, что «Великая рецессия» не завершилась до настоящего времени и продолжается волнами подъема и спада.

У специалистов нет единого мнения по поводу того, чем обусловлено возникновение кризиса. В числе его причин называют:

- усиление эффекта от повышения цен на энергоносители в 2004–2007 гг. и вызванное им перенапряжение финансовых систем США и стран Евросоюза;

-
- перенакопление спекулятивного капитала, которое привело к появлению финансовых «пирамид» в сфере недвижимости и социального страхования;
 - развитие системы деривативного заимствования (страховка ценового или валютного риска во времени), которая привела к росту взаимной банковской задолженности;
 - расширение системы «отложенного заимствования» коммерческих банков, что создало переразвитый сектор кредита и ипотеки.

По масштабам финансовый кризис 2008–2009 гг. был несопоставим с Великой депрессией 1929–1933 гг. В первом случае глобальный спад производства составил 0,5–2%, во втором — 30–40%. Основной показатель кризиса был связан даже не со спадом, а с приостановлением темпов экономического роста. Важнее другое: кризис конца 2000-х годов протекал не столько в реальном производстве, сколько в сфере оборота транснационального капитала.

Это интересно

«Великая рецессия», по мнению американского экономиста Джозефа Стиглица, отличалась от «классических» кризисов XIX–XX вв. В индустриальном обществе причиной экономических сбоев становилось перепроизводство товаров, а в постиндустриальный период — перенакопление долга. Появился избыточный сектор капиталов, кредитов и услуг, основанный на системе деривативов — вторичных обязательств, выпускаемых банками и финансовыми компаниями на основе ипотечных закладных, что вызвало рост просроченной задолженности по долговым платежам, дефолт крупных ипотечных компаний, а затем и банкротство банков.

В 2006 г. Федеральная резервная система (ФРС) США подняла ставку рефинансирования, что привело к оттоку кредитных средств из ипотечного сектора. Заемщикам стало сложнее добиться рефинансирования кредита. Многие банки-кредиторы при этом не проверяли данные, предоставленные потенциальными заемщиками, зачастую игнорируя их фактическую неплатежеспособность.

В результате резко возросло количество случаев невыполнения обязательств по кредитам. Летом 2007 г. произошел обвал ряда крупных американских ипотечных компаний и связанных с ними банков. Обвал американского рынка недвижимости спровоцировал падение цен на недвижимость в Британии и Испании, наиболее элитных рынках недвижимости Европейского союза.

Обвал рынков недвижимости спровоцировал, в свою очередь, рост цен на сырье из-за притока денег из хеджевых фондов. Впервые за всю историю торгов стоимость барреля нефти в январе 2008 г. превысила 100 долл., а в июле достигла 147,27 долл. Тогда же, в январе 2008 г., на Лондонской бирже за тонну меди предлагали более 8000 долл.

В открытую стадию кризис перешел осенью 2008 г. из-за краха инвестиционного банка *«Lehman Brothers»*. 7 сентября 2008 г. крупнейшие американские ипотечные агентства *«Fannie Mae»* и *«Freddie Mac»* взяли под контроль Федеральное агентство по жилищному финансированию (*FHFA*). Ведущие американские банки стали сокращать финансирование перспективных проектов, что привело к падению темпов экономического роста. 8 октября 2008 г. ведущие центробанки мира, исключая ЦБ Японии и России, приняли беспрецедентное решение об одновременном снижении процентных ставок. Финансовая рецессия, в свою очередь, спровоцировала падение цен на нефть: к декабрю 2008 г. они упали до 36 долл. за баррель.

Соединенные Штаты пошли по пути усиления государственного вмешательства в финансовый сектор. Представленный в сентябре 2008 г. план министра финансов Генри Полсона предполагал представление государственных дотаций крупному бизнесу и выкуп Федеральной резервной системой долговых обязательств проблемных банков и компаний. После ряда трудностей план был принят Конгрессом в виде Чрезвычайного закона об экономической стабилизации. 5 октября 2008 г. президент США подписал этот закон. Для преодоления кризиса было создано Управление финансовой стабильности (*Office of Financial Stability*) во главе с бывшим сотрудником *«Goldman Sachs Group Inc»* Эдом Форстом. 14 октября 2008 г. правительство США объявило «план спасения», предусматривавший выделение 250 млрд долл. на стабилизацию финансовой системы, часть которых, а именно 125 млрд, направлялась на покупку долей в крупнейших американских банках: *«Bank of America Corp»*, *«Wells Fargo»*, *«Citigroup»*, *«JPMorgan Chase & Co.»*, *«Goldman Sachs»*, *«Morgan Stanley»* и *«Bank of New York Mellon Corp»*. Это решение означало по сути частичную национализацию банковского сектора.

► **План Полсона** — разработанный в сентябре 2008 г. план министра финансов США Г. Полсона по выкупу государством активов проблемных банков.

Пришедшая к власти в январе 2009 г. демократическая администрация Барака Обамы продолжила реализацию «плана Полсона». Белый дом предложил серию законодательных инициатив, направленных на снижение налогообложения мелкого и среднего бизнеса, а также усиления государственного контроля над системой здравоохранения и социального страхования. Дальнейшие шаги США были связаны с попытками усиления американского контроля над глобальной финансовой системой. 1 октября 2010 г. палата представителей Конгресса одобрила законопроект, позволяющий Вашингтону вводить санкции против стран, завышающих курс валют.

Кризис в ЕС проявился в виде банкротства серии коммерческих банков и спада производства на 0,2–2%. 12 октября 2008 г. лидеры

15 стран Евросоюза на встрече в Париже договорились ввести систему государственных гарантий для кредитов, привлекаемых банками. Правительства стран ЕС получили право поддерживать банки, покупая их привилегированные акции и проводя рекапитализацию за счет бюджетных средств. 13 октября 2008 г. премьер-министр Британии Г. Браун призвал к созданию «нового Бреттон-Вудса».

Спецификой российской финансовой системы был большой объем внешних корпоративных долгов при незначительном государственном долге и третьих в мире золотовалютных резервах ЦБ. Финансовый кризис проявился осенью 2008 г. в снижении биржевых индексов РТС и ММВБ, падении цен на экспортную продукцию (сырье и металл), что повлекло за собой спад в реальном секторе производства. Поэтому основное внимание правительство России уделило укреплению национальной системы за счет предоставления ликвидности банковской системы и «мягкой» девальвации рубля.

Иной путь преодоления кризиса предложила КНР. Сокращение объемов внутренних рынков США, стран ЕС и России повлекло за собой свертывание ряда производств и как следствие усиление безработицы в Китае. Для борьбы с этой тенденцией в ноябре 2008 г. Пекин принял программу переориентации экономики на внутренний спрос и перевода части долларовых резервов в золото. Пекин при этом отказывался повысить курс юаня, что привело к усилению экономических трений с США.

18.2. Создание «Группы двадцати» и ее деятельность

Обострение кризиса потребовало от великих держав выработать совместные меры для спасения международной финансовой системы. Еще на саммите «Группы семи» в Денвере (США) 22–23 июня 1997 г. заявлялось о намерении создать переговорный формат с развивающимися странами — «Группы тридцати трех» (G33). К 1999 г. ее формат уменьшился до «Группы двадцати двух» (G22). На Берлинской конференции министров финансов «семерки» 15–16 декабря 1999 г. было решено преобразовать его в «Группу двадцати» (G20) с целью ведения диалога с развивающимися странами об экономической и финансовой политике. Участниками объединения стали Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, Южная Корея, ЮАР, Япония и Европейский союз (последний был представлен председателем Европейской комиссии и председателем Европейского совета).

На протяжении последующих девяти лет «Группа двадцати» оставалась нерабочим объединением. Ситуация изменилась в связи с обостре-

нием глобальных финансовых проблем. 10 октября 2008 г. собравшиеся на совещание в Вашингтоне министры финансов и главы центральных банков стран «Группы семи» (представлявший Россию А. Кудрин был приглашен на рабочий ужин «восьмерки») утвердили антикризисный план. Он предусматривал использование любых средств для поддержания системно важных финансовых институтов и предотвращения их краха. Участники Вашингтонского совещания признали, что действия «восьмерки» будут успешными только в случае, если их поддержат развивающиеся страны. Президент Франции Н. Саркози и премьер-министр Британии Г. Браун высказались за проведение антикризисного саммита в формате «Группы двадцати».

Антикризисный саммит «двадцатки» состоялся в Вашингтоне 14–15 ноября 2008 г. Тон дискуссии задал президент США Дж. Буш, заявивший, что «страны должны отвергнуть призывы к протекционизму, коллективизму и пораженчеству перед лицом брошенного нам сегодня вызова». Соединенные Штаты, таким образом, подтвердили свое стремление любой ценой сохранить глобальный режим свободной торговли. Итоговая декларация саммита предусматривала:

- сохранение базовых принципов Бреттон-Вудской системы (отказ от протекционизма и сохранение режима свободной торговли);
- реформирование МВФ и Всемирного банка;
- увеличение представительства развивающихся стран в управлении МВФ и Всемирным банком;
- расширение помощи наиболее бедным экономикам.

Это важно

Создание «Группы двадцати» означало серьезные перемены в структуре мировой экономики. Страны «Группы восьми» допустили к управлению глобальной экономической системой новые индустриальные страны (государства АТР и Латинской Америки), а также производителей сырья (Саудовская Аравия, Австралия). Фактически речь шла о готовности стран Запада частично разделить ответственность за управление мировой экономикой с другими экономическими центрами.

16 марта 2009 г. Россия представила предложения по проведению саммита, важнейшие из них: 1) диверсификация системы резервных валют и финансовых центров, 2) проведение глубокой реформы МВФ и 3) принятие международного соглашения, определяющего глобальные стандарты регулирования и надзора в финансовом секторе — *«Standard Universal Regulatory Framework» (SURF)*. Хотя российские предложения не были приняты в полном объеме, они во многом послужили основой для формирования повестки Лондонского саммита «двадцатки» 2 апреля 2009 г. По его итогам утверждался «План действий по выходу из глобального финансового кризиса», дополненный заявлением

ниями об укреплении финансовой системы и о направлении ресурсов через международные финансовые учреждения. Было решено создать Совет по финансовой стабильности (СФС) с расширенным мандатом вместо Форума финансовой стабильности (ФФС) в составе всех стран «Группы двадцати», увеличить ресурсы МВФ до 750 млрд долл. и использовать дополнительную выручку от согласованных продаж золота МВФ для финансирования бедных стран на льготных условиях.

Следующий саммит «Группы двадцати» состоялся в американском городе Питтсбурге 24–25 сентября 2009 г. Важнейшим его направлением стали дискуссии об усилении контроля над международной банковской системой. Еще в 1974 г. при Банке международных расчетов был создан Базельский комитет по банковскому надзору. В 1988 г. Базельский комитет утвердил Соглашение по достаточности капитала («Базель I»), фиксирующее порядок действий на случай крупных потерь и банкротств банков, хеджевых фондов¹ и институциональных инвесторов. В 2004 г. был принят расширенный документ «Уточненные рамочные подходы» («Базель II»), зафиксировавший минимальные требования к структуре капитала, надзорный процесс и рыночную дисциплину — степень информационной открытости банковской политики. На саммите в Питтсбурге было решено выработать новое соглашение — «Базель III».

► **Базельские соглашения** — документы Базельского комитета по банковскому надзору, вводящие регулирующие стандарты международной банковской системы, называемые «Базельскими критериями».

Детали соглашения «Базель III» прорабатывались на встрече министров финансов стран «Группы двадцати» 6 ноября 2009 г. в городе Сент-Эндрюс (Шотландия). Соглашение представляло собой два документа, опубликованных 15 декабря 2010 г. Банком международных расчетов. Первый — «Международная система оценки рисков ликвидности, стандартов и мониторинга», второй — «Глобальная система регулирования, способствующая повышению устойчивости банков и банковских систем». Соглашением «Базель III» устанавливалась необходимость формирования кредитными организациями дополнительного резервного буфера капитала и вводились нормативы ограничения финансового рычага, который допустим для финансовых посредников с целью предотвратить появление новых необеспеченных деривативов.

Реформа «Базельских критериев» поставила перед «Группой двадцати» вопрос о том, нужна ли более глубокая реформа международной финансовой системы или можно ограничиться пакетом антикризисных мер. Эта тема стала центральной на саммите «двадцатки» в канадском

¹ Хеджевый фонд — частная инвестиционная структура, которая обычно имеет организационную форму ограниченного партнерства.

городе Торонто 26–27 июня 2010 г. Страны «Группы двадцати» обсуждали проекты БРИКС реформирования глобальной финансовой системы (см. далее), которые, по сути, были продолжением российских предложений от 16 марта 2009 г. Эти предложения, однако, были перенесены на неопределенный срок. Итоги саммита в Торонто показали, что «двадцатка» не готова к радикальному пересмотру Ямайских соглашений.

18.3. «Сеульский консенсус»

Дальнейшую реформу мировой финансовой системы должен был определить Сеульский саммит «Группы двадцати» 11–12 ноября 2010 г. Накануне мероприятия в СМИ шли дискуссии о целесообразности замены «Вашингтонского консенсуса» 1989 г. новым соглашением, расширяющим участие «развивающихся стран» в управлении транснациональными финансовыми потоками.

Идея подобной ревизии зародилась еще в середине 2000-х годов. Бывший главный редактор британского журнала «Тайм» Джошуа Рамо предложил ввести понятие «Пекинский консенсус». По его мнению, экономический подъем в КНР должен был неизбежно привести к ревизии основ международной финансовой системы. Ключевой принцип «Пекинского консенсуса» заключался, по мнению Дж. Рамо, в том, что экономический рост возможен при отрицании западных стандартов политических свобод и принципов правового государства. Содержание этой модели сводится к следующим положениям:

- приверженность инновациям и экспериментам;
- понижение статуса доходов на душу населения как главного показателя прогресса;
- повышение значимости показателей устойчивости и распределения богатства;
- стремление к приобретению финансовой независимости.

Понятие «Пекинский консенсус» не вышло на официальный уровень (хотя к 2007 г. приобрело популярность в СМИ). КНР ни разу не выступила с подобными предложениями: они циркулировали в кругах американских, британских, реже российских экспертов. С началом финансового кризиса это понятие отошло на второй план. Приоритетной становилась идея совместной ревизии принципов «Вашингтонского консенсуса» развитыми и развивающимися странами.

Сеульский саммит «двадцатки» завершился принятием пакета документов. Важнейшими из них были «Декларация саммита», «Рамочное соглашение «Группы 20» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста», «Сеульский консенсус в области развития для обеспечения всеобщего роста» (приложение к Декларации саммита), Планы действий в области развития, рас-

считанные на несколько лет, и «Антикоррупционный план действия “группы двадцати”». В них излагался переход на новые принципы, на основе которых предполагалось реформировать международную финансовую систему. Важнейшими из них были:

- смещение акцента в деятельности «Группы двадцати» на обеспечение уверенного, устойчивого и сбалансированного роста;
- сокращение разрыва в уровне развития между странами;
- привлечение развивающихся стран (особенно с низким уровнем доходов) в качестве равноправных партнеров при уважении их национальных интересов;
- развитие межгосударственного сотрудничества по линии «Юг—Юг»;
- поощрение участия частного сектора в инновационной деятельности;
- превращение «Группы двадцати» в ведущий форум для международного экономического сотрудничества;
- сосредоточение внимания на реально осуществимых, практических и поддающихся оценке мерах по решению четко обозначенных проблем.

Свод этих правил получил название «Сеульского консенсуса». Примерно до середины 2012 г. в экспертных кругах он рассматривался как альтернатива «Вашингтонскому консенсусу». В действительности говорить о формировании полноценного консенсуса было преждевременно. «Вашингтонские принципы» 1989 г. сохранили свое действие. Развитые и развивающиеся страны согласовали перечень правил, на основе которых они собирались реформировать финансовую систему.

► **«Сеульский консенсус»** — набор заявлений о принципах реформирования международной финансовой системы, принятых на Сеульском саммите «Группы двадцати» 11–12 ноября 2010 г.

Вместе с тем принятие великими державами «Сеульских принципов» стало выражением недоверия к «Вашингтонскому консенсусу», каждое решение которого подвергали сомнению эффективность предшествующей финансовой системы. Если требуется обеспечить «уверенный, устойчивый и сбалансированный рост», то очевидно, что предшествующий экономический рост не отвечал этим параметрам. Если нужно привлекать развивающиеся страны в качестве равноправных партнеров, то система «Вашингтонского консенсуса» была по определению неравноправной.



«Сеульские принципы» означали, таким образом, косвенную делегитимизацию системы «Вашингтонского консенсуса».

18.4. Становление формата БРИКС

Альтернативой «Группы двадцати» стало неформальное объединение БРИК (Бразилия, Россия, Индия и КНР). Эту аббревиатуру в ноябре 2001 г. предложил американский аналитик Джеймс О'Нил в аналитической записке для банка «*Goldman Sachs*». По данным Дж. О'Нила, на долю входящих в БРИК стран приходится 26% территории Земли, 42% населения планеты (2,83 млрд человек) и 14,6% мирового ВВП. Американский эксперт также указал, что страны БРИК взаимно дополняют друг друга: Бразилия богата сельскохозяйственной продукцией, Россия — полезными ископаемыми, Индия — дешевыми интеллектуальными ресурсами, КНР — мощной производственной базой. С 2005 г. «*Goldman Sachs*» каждые два года выпускает доклады о перспективах развития стран БРИК.

Под воздействием международного интереса страны БРИК стали сближаться друг с другом. Состоялись встречи министров иностранных дел стран «четверки» (на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2006 г.) и глав государств БРИК (9 июля 2008 г. в японском городе Тояко-Онсэн (Хоккайдо)) после саммита «Группы восьми», где было принято решение провести на следующий год первый саммит стран-участниц объединения. Для подготовки к этому мероприятию состоялись два саммита министров финансов стран БРИК: в бразильском городе Сан-Паулу (7 ноября 2008 г.) и Лондоне (13 марта 2009 г.).

Внутри группы не было единства относительно перспектив данного объединения. Россия и КНР видели БРИК клубом стран, заинтересованных в создании альтернативного США мирового порядка или по крайней мере в серьезном ограничении их влияния. Иную позицию занимала Индия: правительство М. Сингха с 2005 г. проводило политику сближения с США (см. гл. 9) и избегало жесткой антиамериканской риторики и тем более решительных действий.

Первый саммит БРИК состоялся в Екатеринбурге 16 июня 2009 г. Основной темой дискуссий стало реформирование мировой финансовой системы. Участники заявили о необходимости введения нового, альтернативного доллару мирового расчетного средства (например, специальные векселя МВФ), о намерении создать международный банк как альтернативу Всемирному банку. Эти решения стали, по сути, закреплением российских инициатив 16 марта 2009 г., которые не нашли поддержки на Лондонском саммите «Группы двадцати».

- **Екатеринбургские инициативы** — пакет предложений БРИК о реформировании международной финансовой системы за счет повышения роли развивающихся стран и введения альтернативной доллару мировой резервной валюты.

Развитием «Екатеринбургских инициатив» стал саммит глав государств БРИК в городе Бразилиа 15–16 апреля 2010 г. По его итогам страны-участницы заявили о необходимости создания нового финансового порядка, например в части права развивающихся стран на большее влияние в таких международных организациях, как Всемирный банк и МВФ.

Предложения БРИК обсуждались на саммите «Группы двадцати» в Торонто 26–27 июня 2010 г. Решения «двадцатки» оказались двойственными. Участники встречи заявили, что время для осуществления реформы международной финансовой системы пока не настало. Однако «Группа двадцати» не отвергла «Екатеринбургские инициативы», их рассмотрение было перенесено на более поздний срок.

Итоги саммита в Торонто побудили страны БРИК скорректировать экономическую программу. Участники саммита в китайском городе Санья (остров Хайнань) 13–14 апреля 2011 г. высказались за ускорение реформирования ООН и усиление экономического взаимодействия с использованием национальных валют. Последнее можно трактовать как намерение снизить роль доллара при взаиморасчетах. На саммите в Нью-Дели 28–29 марта 2012 г. участники объединения начали переговоры о создании нового всемирного банка для повышения роли национальных валют.

18 февраля 2011 г. участницей БРИК официально стала ЮАР. В связи с этим объединение изменило аббревиатуру на БРИКС. Это решение позволило странам БРИКС усилить контроль над рынком алмазов. На саммите в Уфе 8–10 июня 2015 г. было решено создать «Банк развития БРИКС» как самостоятельную расчетную систему.

18.5. Обострение проблемы международной задолженности

Финансово-экономическая депрессия 2008–2009 гг. осложнила положение с международной задолженностью. В ситуации оттока капиталов требовалось погасить долговые обязательства государств или по крайней мере повысить их надежность. Эксперты иногда называют ее *второй волной кризиса*.

► **Вторая волна кризиса** — условное обозначение обострения проблемы международной задолженности в начале 2010-х годов. Связь этого события с финансовым кризисом 2008–2009 гг. остается дискуссионной.

Особую остроту проблема задолженности приобрела в Соединенных Штатах. К 2011 г. государственный долг вырос до 15,144 трлн долл., или 100% ВВП. 16 мая 2011 г. министр финансов Тимоти Гайтнер уведомил Конгресс, что государственный долг достиг максимального уста-

новленного законом уровня. Белый дом предложил Конгрессу поднять планку государственного заимствования. Однако, по мнению экспертов Республиканской партии, проект Т. Гайтнера превысил планку государственного заимствования почти в 1,5 раза. Республиканско большинство в Конгрессе заявило о недопустимости подобного варианта. Администрация Б. Обамы пригрозила объявить технический дефолт, если объем разрешенных заимствований не будет увеличен. 2 августа 2011 г. (за 12 часов до возможного объявления дефолта) сенат США проголосовал за увеличение госдолга на 2,4 трлн долл. 4 августа 2011 г. рейтинговое агентство «*Standard & Poor's*» впервые понизило кредитный рейтинг США, что вызвало панику на мировом финансовом рынке.

* * *

Мировой финансовый кризис выявил сдвиги, которые происходили в международных отношениях на протяжении 2000-х годов. Важнейшим его итогом стало усиление сомнений в безальтернативности глобализации и «Вашингтонского консенсуса». Страны Запада согласились допустить развивающиеся государства к управлению международной финансовой системой. Развивающиеся страны, в свою очередь, согласились взять на себя часть расходов на преодоление кризиса.

Ревизии ключевых принципов «Вашингтонского консенсуса» при этом не произошло. «Сеульские принципы» зафиксировали только намерение сторон пойти на реформу мировой финансовой системы. С 2012 г. в реализации их положений наметилась стагнация. Это означало фактический раскол «Группы двадцати» на два переговорных формата: старую «Группу семи» и БРИКС.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «Великая рецессия». В чем заключается ее отличие от Великой депрессии 1929–1933 гг.?
2. Какие причины выделяют эксперты для начала «Великой рецессии»?
3. Выделите этапы становления механизма «Группы двадцати».
4. Что означает понятие «Сеульский консенсус»?
5. Какие инициативы по реформе международной финансовой системы предлагали страны БРИКС?
6. В чем заключалась суть «второй волны кризиса»?
7. Как изменилась финансовая политика ЕС в период противодействия греческому кризису?

Рекомендуемая литература

Афонцев С. А. Глобальный кризис и регулирование мировых финансов // Междунородные процессы. Т. 7. № 1 (19). Январь — апрель 2009. С. 17–31.

Симония Н. А. Социально-экономические аспекты глобального лидерства // Междунородные процессы. Т. 8. № 3 (сентябрь — декабрь 2010). С. 21–22.

Мировая финансовая система после кризиса. Оценки и прогнозы / Ответственный редактор В. Р. Евстигнеев. М.: Марсейка, 2009.

Krugman P. The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. N.Y., London: W.W. Norton & Company, 2009.

Moschella M. Governing Risk: The IMF and Global Financial Crises (International Political Economy). London: Palgrave Macmillan, 2010.

Phillips K. Bad Money: Reckless Finance, Failed Politics, and the Global Crisis of American Capitalism. N.Y.: Viking Penguin, 2008.

Stiglitz J. E. Globalization and Its Discontents. N.Y.: W.W. Norton and Company, 2002.

Глава (19)

ОБОСТРЕНИЕ ПРОБЛЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2010-х ГОДОВ

Финансовый кризис 2008–2009 гг. создал иллюзию кооперационных действий великих держав. Однако по мере преодоления его наиболее тяжелых последствий между ведущими государствами вновь усиливалось соперничество. Возрастала роль «новых политических пространств»: океанического, космического, воздушного, приполярного и информационного, ставших объектом острой конкуренции. Россия оказалась в центре этих противоречий, что во многом предопределило начавшееся в середине 2011 г. ее усложнение отношений с США и странами ЕС.

19.1. Политика «перезагрузки» в российско-американских отношениях

Усиление экономического взаимодействия совпало с попытками Соединенных Штатов выстроить более кооперационную систему отношений с Россией. Политика, проводившаяся администрацией Б. Обамы в 2009–2011 гг., получила название «Политика перезагрузки» (*Reset Policy*). Это выражение впервые использовал вице-президент США Джозеф Байден на Мюнхенской конференции 8–9 февраля 2009 г. Так пришедшая к власти в январе 2009 г. администрация Б. Обамы стремилась подчеркнуть новизну своего внешнеполитического курса по сравнению с курсом администрации Дж. Буша. В дальнейшем понятие «перезагрузка» стало широко использоваться в официальном лексиконе.

«Политика перезагрузки» была вызвана следующими причинами:

1. Опасностью коллапса режима контроля над вооружениями. 31 декабря 2009 г. завершалось действие Договора СНВ-1 (1991). Договор СНП (2002), действовавший до 31 декабря 2012 г., не имел собственного верификационного механизма.

2. Необходимостью снижения угрозы военного столкновения России и США. В ходе «пятидневной войны» в августе 2008 г. Москва и Ва-

шингтон находились на грани регионального конфликта. Подобные сценарии могли повториться в Восточной Европе.

3. Стремлением администрации Б. Обамы выяснить, на каких условиях Россия готова к крупному сокращению стратегического потенциала. В пражской речи 5 апреля 2009 г. президент США призвал Москву пойти на глубокие (до 75%) сокращения СЯС, ликвидировать тактическое ядерное оружие и перейти к модели «виртуального сдерживания», т.е. состоянию, когда боеголовки хранятся отдельно от стратегических носителей. Эти приоритеты были закреплены в документе «СНБ-2010». Их реализация означала снижение ядерной мощи в условиях, когда Соединенные Штаты ускоряли развертывание систем ПРО и высокоточного оружия.

Ключевым направлением «политики перезагрузки» стало возрождение диалога по контролю над вооружениями. 1 апреля 2009 г. президенты Д. А. Медведев и Б. Обама выступили в Лондоне с совместным заявлением о возобновлении переговоров о подписании нового Договора СНВ. Российская сторона, однако, предложила изменить правила стратегического диалога, о чем говорил президент России Д. А. Медведев, выступая в Хельсинки 20 апреля 2009 г. и Амстердаме 20 июня 2009 г.:

- 1) ввести лимиты на комплексы стратегической ПРО;
- 2) отказаться от милитаризации космоса;
- 3) учитывать ударные высокоточные системы;
- 4) отказаться от принципа возвратного потенциала.



Хельсинкская и амстердамская речи Д. А. Медведева стали предложением России провести ревизию «Вайомингского компромисса».

Администрация Б. Обамы не была готова к радикальной смене правил стратегического диалога, однако Белый дом сделал ряд шагов навстречу России. 6 июля 2009 г. в ходе визита президента Б. Обамы в Москву стороны подписали рамочное соглашение о параметрах будущего договора СНВ. 17 сентября 2009 г. президент Б. Обама сообщил о замораживании проекта развертывания противоракетных комплексов в Польше и Чехии.

Это интересно

При этом Соединенные Штаты не денонсировали соглашения с Варшавой и Прагой 2008 г., отложив их реализацию на неопределенный срок. Вместо них 24 октября 2009 г. США приняли Европейский поэтапный адаптивный подход (ЕРРА) к созданию мобильной системы Европейской ПРО («ЕвроПРО») при одновременном усилении морского компонента системы. Решение Вашингтона вызвало негативную реакцию Польши и Чехии, которые увидели в нем уступку России.

8 апреля 2010 г. на саммите в Праге президенты Д. А. Медведев и Б. Обама подписали Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ, или Пражский договор). Страны договорились снизить к 2020 г. потолки СЯС до 1550 боевых блоков у каждой из сторон. Вводились ограничения по количеству развернутых носителей (700 единиц) и суммарному количеству развернутых и неразвернутых пусковых установок (800 единиц). Пражский договор фиксировал новые условия стратегического диалога:

- сохранение права России и США на наличие «возвратного потенциала»;
- учет проблемы ПРО в структуре стратегического баланса;
- невключение в переговорный процесс неядерного высокоточного оружия;
- отсутствие отдельных лимитов на РГЧИН;
- отказ от приоритетности переговоров по сокращению тяжелых МБР;
- ослабление системы взаимных инспекций.

Для повышения доверия было решено вести двусторонний обмен телеметрическими данными о пусках МБР и БРПЛ. Условия Пражского договора фактически заменили «Вайомингский компромисс» 1989 г. новым, более гибким «Пражским компромиссом».

► **Пражский компромисс** — правила ведения стратегического диалога между Россией и США, принятые на Пражском саммите президентов Б. Обамы и Д. А. Медведева 8 апреля 2010 г.

Россия и США ратифицировали Пражский договор с оговорками. Конгресс США — 24 декабря 2010 г. при условии отсутствия ограничений на развертывание ПРО, модернизации американских СЯС и начала переговоров с Россией по сокращению ТЯО. Федеральное собрание РФ — 26 января 2011 г. при условии развития ядерного комплекса РФ, учета фактора ПРО и начала переговоров о выводе американского ТЯО из Европы. Российская сторона оставила за собой право выйти из договора в случае наращивания стратегического уровня ПРО. Договор вступил в силу 5 февраля 2011 г.

Между сторонами, однако, не было единства по проблеме противоракетной обороны. Еще 6 апреля 2010 г. С. В. Лавров заявил, что Пражский договор будет заключен в рамках имеющихся уровней стратегических оборонительных вооружений. Но 13 мая 2010 г. министр обороны США Р. Гейтс разъяснил, что договор не содержит ограничений на развертывание системы ПРО. Для разрешения противоречия российская сторона инициировала три попытки переговоров.

Первая попытка — Вашингтонский саммит президентов Д. А. Медведева и Б. Обамы 24 июня 2010 г. К этому времени МИД России разработал проект дополнительного протокола к Пражскому договору, включавший в себя ограничение на количество районов ПРО и развертываемых перехватчиков. Администрация Б. Обамы не приняла этот проект. Стороны ограничились совместным заявлением о намерении сотрудничать в области наблюдения за пусками баллистических ракет (которое в целом повторяло заявление президентов Б. Н. Ельцина и У. Клинтона от 2 сентября 1998 г.). 25 июня 2010 г. заместитель госсекретаря США Р. Гетемюллер указала, что Белый дом готов подписать с Россией только декларацию о сотрудничестве в сфере ПРО ТВД. В июле 2010 г. США разместили в Польше комплексы ПРО ТВД «Пэтриот» и начали переговоры с Румынией об их размещении на ее территории.

Вторая попытка — Лиссабонский саммит НАТО 20–21 ноября 2010 г. В ходе мероприятия президент Д. А. Медведев предложил проект совместной «секторальной «ЕвроПРО»: российский и натовский секторы ответственности будут взаимодействовать друг с другом через общий центр обмена данными. Однако 9 января 2011 г. Совет НАТО принял решение, что система альянса будет развертываться отдельно от России.

Третья попытка — «гарантийные переговоры». 9 мая 2011 г. президент Д. А. Медведев предложил странам НАТО заключить соглашение о гарантиях ненаправленности системы ПРО против России. 16 мая 2011 г. представитель РФ при НАТО Д. О. Рогозин указал, что эти гарантии должны включать в себя юридические обязательства и технические сведения о «ЕвроПРО». Однако переговоры Совета России—НАТО в Сочи 4 июля 2011 г. не принесли результатов.

13 сентября 2011 г. было подписано американо-румынское соглашение о размещении компонентов американской системы ПРО в Румынии. В ответ 7 октября 2011 г. МИД России выступил с критикой Вашингтона за принятие далеко идущих решений по ПРО без коллективного обсуждения. 23 ноября 2011 г. президент Д. А. Медведев заявил о принятии ответных мер: приостановке расформирования дивизии РВСН в Козельске, возможности развертывания ОТР «Искандер» в Белоруссии и ускорении работ по созданию воздушно-космической обороны России. В крайнем случае Москва, по словам Д. А. Медведева, оставляла за собой право выйти из Пражского договора.

Это интересно

Дополнительной проблемой для Пражского договора стал «британский вопрос». Британский ядерный арсенал с 1962 г. включен в американскую систему ядерного планирования. Весной 2010 г. российские эксперты высказывали опасения, что нерешенность «британской проблемы» может

стать одним из препятствий при ратификации договора Россией. В июле 2010 г. МИД России предложил Соединенным Штатам учесть фактор Британии в рамках Договора СНВ — например, через подписание дополнительного соглашения о ненаращивании британского ядерного арсенала. Белый дом от этого варианта отказался. Зимой 2011 г. в СМИ появились сообщения, что Москва и Вашингтон достигли компромисса по «британской проблеме»: администрация Б. Обамы передала России технические сведения о британских БРПЛ.

Первоначально стороны попытались вывести сотрудничество за рамки сферы контроля над вооружениями. 11 января 2011 г. вступило в действие подписанное 6 мая 2008 г. российско-американское соглашение о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии («Соглашение 1, 2, 3»). 13 июля 2011 г. было подписано российско-американское соглашение о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей. Популярностью на рубеже 2010–2011 гг. пользовались проекты российско-американского сотрудничества на Тихом океане (см. гл. 15).

Но 10 марта 2011 г. вице-президент США Дж. Байден выступил в МГУ имени М. В. Ломоносова с программной речью о перспективах «политики перезагрузки». Он заявил о готовности Соединенных Штатов продолжать партнерство с Россией в области инновационных технологий. Одновременно Дж. Байден указал, что Вашингтон не заинтересован в том, чтобы премьер-министр В. В. Путин пошел на президентские выборы 2012 г. В Кремле его заявления сочли как неуместную попытку вмешаться во внутренние дела страны.

Ситуация осложнилась после того, как 24 сентября 2011 г. премьер-министр В. В. Путин заявил о намерении баллотироваться на новый президентский срок. Белый дом демонстративно негативно отреагировал на это решение. Госдепартамент США выступил с жесткой критикой выборов в Государственную думу РФ 4 декабря 2011 г. В отношении президентских выборов 4 марта 2012 г. Госдепартамент США заявил, что они не соответствовали демократическим нормам. В американских СМИ зимой 2012 г. появилось большое количество публикаций о возможности «цветной революции» в России. Раздражение российского руководства вызывали демонстративные встречи нового посла США М. Макфола с представителями российской радикальной оппозиции.

Формальным окончанием «политики перезагрузки» принято считать заявление госсекретаря США Х. Клинтон 7 марта 2012 г. о том, что у России нет права вето на размещение американских систем ПРО в Европе. На первый взгляд оно носило технический характер. В действительности это заявление означало отказ Соединенных Штатов продолжать диалог с Россией по проблеме ПРО. Впервые после 1985 г. Москва и Вашингтон на переговорах по разоружению не достигли результатов.

19.2. Проблема вывода сил НАТО из Афганистана

На фоне политики «Перезагрузки» администрация Б. Обамы стала разрабатывать варианты вывода сил НАТО из Афганистана. С этой целью ею был разработан проект «*АфПак*»: *превращение Афганистана и Пакистана в единое военно-политическое пространство, находящееся под гарантиями безопасности со стороны НАТО*. Автором понятия «*АфПак*» был американский дипломат Ричард Холбрук, назначенный специальным представителем президента США по проблемам Афганистана и Пакистана. Весной 2009 г. Р. Холбрук совместно с начальником Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) адмиралом Майклом Малленом посетил Афганистан, Пакистан и Индию. 27 марта 2009 г. по итогам их визитов был опубликован «Доклад межведомственной группы по политике США в отношении Афганистана и Пакистана». Ключевыми направлениями американской политики были названы:

- проведение скоординированного курса в отношении Афганистана и Пакистана;
 - увеличение численности сил международной коалиции в Афганистане при особом упоре на содействие подготовке Афганской национальной армии (АНА);
 - повышение числа гражданских специалистов для поддержки усилий по стабилизации и проведению восстановительных работ в Афганистане.
- **АфПак** — проект администрации Б. Обамы по объединению Афганистана и Пакистана в единое политическое пространство.

На основе этого доклада президент Б. Обама 27 марта 2009 г. предложил всеобъемлющую стратегию США (*comprehensive strategy*) в регионе «*АфПак*». Речь шла о возможности подписания двустороннего соглашения о безопасности Афганистана и Пакистана. Гарантом его реализации должно было выступить НАТО. На саммите в Страсбурге и Келе 4 апреля 2009 г. лидеры стран альянса договорились об учреждении Тренировочной миссии НАТО в Афганистане, которая курировала бы боевую и профессиональную подготовку его сил безопасности. Численность сил НАТО в этой стране с января 2009 г. по март 2010 г. увеличилась с 55 100 до 89 400 человек.

Проект «*АфПак*» вызвал недовольство во всех государствах региона. 23 января 2009 г. Индия официально заявила о неприятии обозначения «*АфПак*», поскольку она не признает Пакистан в его современных границах. 7 июня 2009 г. с жесткой критикой термина «*АфПак*» выступил экс-президент Пакистана П. Мушарраф. Недовольство проектом «*АфПак*» было и в Афганистане: правительство Х. Карзая опасалось,

что в его рамках Кабул будет вынужден признать границу с Пакистаном по «линии Дюранда», превратившей пуштунов в «разделенный народ». 21 января 2010 г. Р. Холбрук заявил, что США отказываются от использования понятия «АфПак». На Лиссабонском саммите НАТО 20–21 ноября 2010 г. было принято решение о выводе основных сил альянса до конца 2014 г. из Афганистана, однако обозначение «АфПак» в документах саммита не использовалось.

В этой ситуации страны ОДКБ предложили свой проект взаимодействия с Афганистаном — региональный форум «Душанбинская четверка». Идею его создания предложил президент Таджикистана Э. Рахмонов на саммите ШОС в Екатеринбурге 15 июня 2009 г. Она получила одобрение участвовавших в форуме президентов России, Афганистана и Пакистана. На протяжении 2009–2011 гг. состоялись три встречи «четверки», наиболее успешная из них проходила в Душанбе 2–3 сентября 2011 г. В итоговом коммюнике президенты четырех стран зафиксировали необходимость совместного противодействия угрозам терроризма и распространения наркотиков.

► **Душанбинская четверка** — неформальный форум президентов России, Таджикистана, Афганистана и Пакистана, где обсуждались вопросы обеспечения безопасности в Афганистане после предполагаемого вывода основных сил НАТО в конце 2014 г.

Авторитет «Душанбинской четверки» был подкреплен подписанием 20 января 2011 г. российско-афганского Соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве. Документ предусматривал создание межправительственной комиссии по вопросам экономического взаимодействия России и Афганистана.

Появление «Душанбинской четверки» вызвало тревогу США. В качестве противовеса этому объединению администрация Б. Обамы считала привлечение Индии к процессу афганского урегулирования. 4 октября 2011 г. президент Афганистана Х. Карзай и премьер-министр Индии М. Сингх подписали Соглашение о стратегическом партнерстве. Индийская сторона обещала содействовать Афганистану в подготовке его армии, сил безопасности и спецслужб, а также их военно-техническому оснащению. Белый дом приветствовал заключение афгано-индийского соглашения.

Подключение Индии к процессу афганского урегулирования побудило Россию занять более осторожную позицию в отношении сближения с Пакистаном. Запланированный на 2–3 октября 2012 г. саммит «четверки» в Исламабаде не состоялся. Официальным поводом для его отмены стал отказ посетить мероприятие президента В. В. Путина, что привело к распаду «Душанбинской четверки».

1 марта 2013 г. пресс-служба НАТО вновь использовала термин «АфПак». 24 марта 2013 г. Совет НАТО сообщил, что после 2014 г. планирует оставить в Афганистане 8–12 тыс. военнослужащих альянса. 26 июня 2013 г. генеральный секретарь НАТО А. Ф. Расмуссен заявил, что альянс не оставит «вакуума безопасности» в Афганистане, как это было после вывода советского контингента в 1989 г. Альтернативой возобновлению войны могли, по мнению А. Ф. Расмуссена, стать переговоры в рамках «АфПака». Проект Р. Холбрука остался основой американской концепции безопасности для Среднего Востока.

28 декабря 2014 г. в Кабуле состоялась церемония закрытия миссии *ISAF*. От имени НАТО ее провел командующий силами альянса в Афганистане генерал Дж. Кэмпбелл. С 2015 г. НАТО начало новую миссию «Решительная поддержка» (*Resolute Support*) по оказанию помощи афганской армии.

Это важно

Накануне вывода войск США попытались стабилизировать политическую систему Афганистана. 11 июля 2014 г. при посредничестве госсекретаря Джона Керри было подписано политическое соглашение между соперниками на президентских выборах — Ашрафом Гани и Абдулло Абдулло. Это соглашение носило, однако, неоднозначный характер. До настоящего времени ведутся споры о том, как именно Ашраф Гани стал президентом Афганистана — на основе результатов президентских выборов или политического соглашения. В случае распада соглашения между сторонами может возродиться политический (а затем и вооруженный) конфликт.

19.3. Возобновление международно-политического соперничества в Центральной Азии

После демонтажа «политики перезагрузки» возобновилось российско-американское соперничество в Центральной Азии. *Во-первых*, администрация Б. Обамы разрабатывала проекты вывода основных сил НАТО из Афганистана и соответственно нуждалась в военно-политическом партнерстве хотя бы с некоторыми центральноазиатскими странами. *Во-вторых*, 27 сентября 2010 г. было подписано Соглашение между КНР и Российской Федерацией о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Это событие вызвало настороженное отношение Узбекистана, Туркменистана и Таджикистана.

Осенью 2010 г. влиятельный американский аналитический центр — Совет по международным отношениям — выступил с проектом взаимодействия США со странами Центральной Азии по вопросам вывода сил НАТО из Афганистана. 11 мая 2011 г. программное заявление по этой проблеме сделал помощник госсекретаря США Роберт Блэйк. Он

указал, что Белый дом стремится получить доступ к принятию решений в ШОС. При этом Соединенные Штаты, в отличие от 2002 г., должны были добиваться статуса не наблюдателя, а партнера по диалогу ШОС, что не предполагает доступа к закрытым документам. Но партнер может ознакомиться с их содержанием, обратившись с запросом к одному из членов ШОС. Р. Блэйк также заявил, что Вашингтон поддерживает проект увеличения числа партнеров ШОС за счет Турции, Пакистана, Индии, Монголии, а в перспективе, возможно, и Японии.

► **Наблюдатель** — страна, направляющая своего представителя для участия в работе организации.

Партнер по диалогу — страна, участвующая в предварительном обсуждении решений организации.

Администрация Д. А. Медведева, судя по открытым заявлениям, не исключала возможности диалога между США и ШОС по вопросам безопасности в Центральной Азии. Но напористость Вашингтона воспринималась в Кремле как неприемлемая. Еще более жесткую позицию в отношении американской политики занимала КНР. На Пекинском саммите ШОС 6–7 июня 2012 г. Афганистан получил статус наблюдателя, а Турция — партнера по диалогу. Заявка Соединенных Штатов на саммите не рассматривалась.

Не добившись статуса партнера по диалогу ШОС, администрация Б. Обамы сделала ставку на самостоятельный диалог со странами Центральной Азии. 24 июля 2012 г. Р. Блэйк обозначил приоритеты США в отношениях с ними:

- усиление взаимодействия с Казахстаном в рамках ОБСЕ и создании Сил безопасности Афганистана;
- сохранение Центра транзитных перевозок «Манас» в Киргизстане;
- содействие Туркменистану в вопросах экспорта энергоносителей в южном направлении;
- расширение экономического партнерства с Таджикистаном, включая поддержку его вступления во Всемирную торговую организацию;
- расширение формата военно-политического диалога с Узбекистаном.

Наиболее успешным для США оказалось восстановление партнерских отношений с Узбекистаном. Контакты между двумя странами возобновились 12 ноября 2007 г., когда Ташкент с официальным визитом посетил спецпредставитель НАТО Р. Симмонс. 21 августа 2009 г. глава Центрального командования США генерал Д. Петреус подписал в Ташкенте соглашение о военном сотрудничестве в сфере професси-

ональной подготовки военнослужащих. 22 сентября 2011 г. Конгресс США отменил действовавшие с 2004 г. ограничения на оказание военной помощи Узбекистану. 22–23 октября 2011 г. государственный секретарь США Х. Клинтон с официальным визитом посетила Ташкент. Детали ее переговоров с президентом Узбекистана И. Каримовым остались закрытыми (Госдепартамент США не опубликовал официального отчета об итогах переговоров, подтвердив только факт их проведения). По неофициальному данным, именно в ходе этих переговоров была достигнута договоренность о приостановлении членства Узбекистана в ОДКБ. 28 июня 2012 г. Ташкент заявил о выходе из ОДКБ.

Еще одним успехом американской дипломатии стало расширение контактов с *Туркменией*. Еще 12 августа 2005 г. Ашхабад посетил главнокомандующий Центрального командования США генерал Дж. Абизед, который высоко оценил роль Туркмении в процессе мирного урегулирования в Афганистане. После смерти президента С. Ниязова 21 декабря 2006 г. в американском СМИ появились публикации об «ограниченной либерализации» туркменского режима. 1–2 декабря 2011 г. в Ашхабаде прошли переговоры помощника государственного секретаря США Р. Блэйка и президента Туркменистана Г. Бердымухамедова. Стороны объявили о намерении сотрудничать в вопросах обеспечения безопасности. Р. Блэйк высказался в поддержку энергетической стратегии Туркменистана.

Это интересно

Особой поддержкой США пользуется проект строительства газопровода «Туркменистан—Афганистан—Пакистан—Индия» (ТАПИ). В середине 1990-х годов администрация У. Клинтона содействовала похожему проекту компании «*Unocal Corporation*» экспорта газа из Узбекистана и Казахстана в Пакистан и Индию (см. гл. 10). Администрация Б. Обамы попыталась возродить проект. 23 мая 2012 г. на III Международном газовом конгрессе в городе Туркменбаши (Туркменистан) индийская «*GAIL Ltd.*» и пакистанская «*Inter State Gas System (Private) Ltd.2*» компании подписали с Туркменгазом соглашения о закупке природного газа, Афганистан с Туркменистаном — Меморандум о взаимопонимании по вопросам долгосрочного сотрудничества в газовой сфере. В поддержку ТАПИ выступил присутствовавший на саммите советник Госдепартамента США Д. Штайн.

Однако сохранить партнерство с *Киргизией* американской дипломатии не удалось. В мае 2010 г. администрация Б. Обамы осторожно выступила против возможного ввода в эту страну миротворческих сил ОДКБ. Это привело к стремлению киргизского руководства усилить контакты с Вашингтоном. 22 мая 2012 г. Киргизия подписала с НАТО соглашение о возможности транзита натовских грузов в Афганистан наземным маршрутом через ее территорию. Но через год позиция Биш-

кеха изменилась. 26 июня 2013 г. президент Киргизии одобрил денонсацию соглашений с США по вопросам использования базы «Манаса», 11 июля 2014 г. она была закрыта.

Не смогли выстроить диалог США и с *Казахстаном*. В феврале 2012 г. Госдепартамент США предложил Астане переход к системе стратегического партнерства. В апреле 2012 г. была создана Комиссия по американо-казахскому стратегическому партнерству. В июле 2013 г. началась постоянная работа комиссии под руководством министра иностранных дел Казахстана Эрлана Идрисова и госсекретаря США Дж. Керри. Однако ее функции были изначально ограничены обсуждением ситуации в Афганистане.

Обновленная стратегия Б. Обамы породила проблемы для России. Администрация Дж. Буша-мл. делала ставку на индуцирование кризиса в ШОС и смену центральноазиатских элит. Администрация Б. Обамы стала действовать тоньше, претендуя на роль «критического балансира» растущему влиянию России и КНР.

19.4. Политика балансирования Турции

К началу 2010-х годов Турция благодаря своему геостратегическому положению оказалась в центре проблем международной безопасности. После окончания холодной войны и распада СССР в стране началось возрождение пантюркистского движения в связи со сменой поколений лидеров, противоборством националистических и исламистских тенденций во внутренней политике страны и появлением пяти новых тюркских государств: Азербайджана, Казахстана, Киргизии, Туркмении и Узбекистана. В 1991 г. в Казани была учреждена Ассамблея тюркских народов. В мае 1992 г. премьер-министр Турции Сулейман Демирель совершил турне в Азербайджан и страны Центральной Азии, предложив провести саммит тюркских народов. 31 октября 1992 г. президенты тюркских стран подписали в Анкаре Декларацию о взаимном сотрудничестве, а 28 марта 1993 г. в Антальи Декларацию о взаимопомощи и единстве тюркских государств и народов. Однако создать механизм партнерства на базе этих деклараций не удалось. Эксперты объясняли это неспособностью Турции повлиять на исход конфликта в Нагорном Карабахе и отсутствием у нее ресурсов для военного партнерства со странами Центральной Азии.

► **Пантюркизм** — идеология, постулирующая политическую общность всех народов, говорящих на тюркских языках, при главенствующей роли Турции.

После окончания холодной войны Россия попыталась начать сближение с Турцией. 26 мая 1992 г. был подписан Договор об основных

отношениях между Российской Федерацией и Турецкой Республикой. 26 августа 1992 г. — Протокол о российско-турецких консультациях, обязавший стороны консультироваться по спорным международно-политическим проблемам. Но идеология пантюркизма ухудшила российско-турецкие отношения, что проявилось во время конфликта в Чеченской Республике. В ходе первой фазы конфликта (1994—1996) российская сторона неоднократно заявляла, что Турция поставляет оружие чеченским сепаратистам и не препятствует выезду боевиков в Чечню. В ходе второй фазы конфликта (1999—2000) Турция обвинила Россию в превышении фланговых ограничений ДОВСЕ.

Ответом России стало сближение с Кипром. Руководство этой страны болезненно относилось к оккупации Турцией северной части острова в 1974 г. Кипр и Греция приняли совместную оборонную декларацию (1993), имевшую антитурецкую направленность. 5 января 1997 г. правительство Кипра и «Росвооружение» подписали контракт на поставку российских зенитно-ракетных комплексов С-300ПМУ1, что вызвало негативную реакцию Турции, которая заявила, что поставка систем С-300 Кипру станет *casus belli*. Позицию Анкары поддержали Госдепартамент США и главнокомандующий объединенными силами НАТО в Европе генерал У. Кларк. Ситуация обострилась в июне 1998 г., когда Турция начала принудительный досмотр судов, идущих через проливы Босфор и Дарданеллы. (Досмотру подверглись суда под флагами Украины, Египта, Эквадора и Экваториальной Гвинеи.) МИД России сообщил, что перекрытие черноморских проливов будет рассматриваться Москвой как *casus belli*. Ситуацию удалось урегулировать только в декабре 1998 г.: по согласованию с кипрской стороной системы С-300 были размещены на греческом острове Крит.

► **«Кипрский кризис»** — кризис в российско-турецких отношениях 1997—1998 гг., вызванный попытками России поставить Кипру системы ПВО С-300.

Менее конфронтационно развивалась ситуация вокруг проблемы черноморских проливов. 30 июня 1994 г. МИД России заявил протест в связи с односторонним изменением регламента прохода нефтеналивных судов через Босфор и Дарданеллы, оценив действия турецкой стороны как подрыв Конвенции Монтрё 1936 г. (см. гл. 10). Но в 1999 г. по инициативе Турции была создана Организация Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) со штаб-квартирой в Стамбуле, объединившая 12 стран Причерноморья, а в 2001 г. — Группа по сотрудничеству черноморских флотов (*BLACKSEAFOR*), в которую помимо нее вошли Болгария, Румыния, Россия, Украина и Грузия. Москва увидела в этих форматах возможность сохранить статус-кво вокруг черноморских проливов. Значимость этой проблемы особенно возросла

после приема в НАТО Румынии и Болгарии 9 марта 2004 г.: в Москве стали опасаться, что США создадут собственные военно-морские базы в Западном Причерноморье и это автоматически девальвирует Конвенцию Монтрея 1936 г.

Ситуация изменилась в середине 2000-х годов из-за ухудшения американо-турецких отношений. В Турции болезненно отнеслись к приему в НАТО и ЕС Болгарии, страны, долгое время сохранявшей территориальные претензии на турецкий город Эдирне (Адрианополь). Турецкое руководство было недовольно также приемом Кипра в Европейский союз, опасаясь создания американской администрацией в Ираке фактически автономного Иракского Курдистана (см. гл. 8). Раздражение Турции усилилось осенью 2007 г., когда США несколько раз отказали Анкаре в праве провести военную операцию против иракских курдов.

Это интересно

Накануне вступления Кипра в Европейский союз Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предложил план воссоединения страны. В нем предусматривалось создание нового государства Объединенная Кипрская Республика, разделенного на две автономии (греческую с 69,5% территории и турецкую с 28,5%). План сокращал территорию турецкой автономии, но не содержал обязательств для турецкой стороны вывести из Кипра войска. 24 апреля 2004 г. в обеих частях Кипра состоялся референдум. Около 75% греков-киприотов высказались против плана Аннана, в то время как 65% турок-киприотов его поддержали. Объединение Кипра не состоялось, тем не менее усилилась напряженность в отношениях Турции и ЕС.

Одновременно ухудшились отношения Анкары с Европейским союзом. Турция считалась кандидатом на вступление в ЕС с 1997 г., однако сроки приема не были определены. Ситуация для Турции усугубилась после того, как на президентских выборах во Франции 6 мая 2007 г. победил Николя Саркози. Еще в период предвыборной кампании он выдвинул проект Средиземноморского союза как объединения стран-партнеров ЕС (см. гл. 20). Турецкая сторона отказалась его поддержать, если проект будет признан альтернативой интеграции Турции в ЕС. Позицию Анкары поддержала Британия. 23 декабря 2007 г. президент Н. Саркози заявил: «Я предложу Турции большую общую цель — быть ключевой страной нового союза, нового Средиземноморского союза». Однако президент Франции рекомендовал Турции перейти к федеративной модели государственного устройства. Такие предложения были негативно восприняты турецким правительством, хотя в июне 2008 г. Анкара согласилась стать членом формирующегося Средиземноморского союза.

Ситуацию усугубил дипломатический конфликт Турции с Израилем. В январе 2009 г. премьер-министр Турции Р. Т. Эрдоган на Всемирном экономическом форуме в Давосе резко критиковал президента

Израиля Ш. Переса за проведение в секторе Газа операции «Литой свинец». 26 января 2010 г. в израильской газете «Гаарец» был опубликован доклад Международного центра политических исследований при министерстве иностранных дел Израиля. В нем утверждалось, что антиизраильские выступления премьер-министра Р. Т. Эрдогана способствовали росту антисемитских настроений в турецком обществе. Поводом для конфликта стал захват израильскими ВМС турецкого судна «Мави Мармара», пытавшегося прорвать блокаду Газы в ночь с 30 на 31 мая 2010 г. После этого Израиль начал консультации о военном партнерстве с Грецией и Кипром.

Ответом Турции стало сближение с Россией. К этому ее подталкивали экономические интересы: в 1997 г. Турецкая Республика стала вторым внешнеторговым партнером России после Германии. 15 декабря 1997 г. Россия и Турция подписали межправительственное соглашение о сотрудничестве в области энергетики. На его основе в 2002 г. из России в Турцию был сооружен газопровод «Голубой поток» по дну Черного моря. Взаимодействие усиливалось в связи с растущим экономическим партнерством двух стран в области легкой промышленности и туризма. Масштабный объем работ стал выполняться на территории России турецкими строительно-подрядными компаниями. Сближению России и Турции способствовали также улучшение российско-азербайджанских и ухудшение российско-грузинских отношений.

Поворот в российско-турецких отношениях начался в ходе визита президента В. В. Путина в Анкару 6 декабря 2004 г. В его ходе была подписана Совместная декларация об углублении дружбы и многопланового партнерства между Российской Федерацией и Турецкой Республикой. Одновременно Россия и Турция подписали межправительственное соглашение о взаимной защите секретной информации и материалов, передаваемых или образовавшихся в ходе двустороннего сотрудничества в области оборонной промышленности. Важнейшим ее пунктом был взаимный отказ от передачи информации и материалов третьей стороне без предварительного письменного согласия передающей стороны. Это означало отказ Турции передавать чувствительную для России информацию США и другим союзникам по НАТО, а России — совершать аналогичные шаги в отношении Армении. Значение этих документов доказала «пятидневная война» в августе 2008 г., в ходе которой Турция фактически закрыла Босфор и Дарданеллы для американских военных кораблей до окончания активной фазы операции.

В 2007 г. в России прошел Год российской культуры в Турции; в 2008 г. последовал ответный Год турецкой культуры в России. В 2009 г. было заключено межправительственное Соглашение о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии, на базе которого российская страна согласилась участвовать в строительстве первой

турецкой атомной электростанции «Аккуя». В 2009 г. была подписана Совместная декларация о продвижении к новому этапу отношений между Российской Федерацией и Турецкой Республикой и дальнейшем углублении дружбы и многопланового партнерства. На ее основе в 2010 г. стороны создали Совет по сотрудничеству на высшем уровне, сопредседателями которого выступили президент России и премьер-министр Турции. В том же 2010 г. между сторонами был введен безвизовый режим на 30 суток, что способствовало развитию туризма и торговли. В марте 2015 г. заместитель министра экономики Турции Аднан Йылдырым указал, что на повестке дня стоит вопрос о создании зоны свободной торговли между обеими странами. Российско-турецкие отношения стали осторожно называть *новым кемализмом*, напоминая о партнерстве СССР и Турции в период пребывания у власти президента Мустафы Кемаля (1924–1938).

► **«Новый кемализм»** — неофициальное название доктрины, постулирующей необходимость сближения России и Турции.

Пиком российско-турецкого сближения стал украинский кризис (см. гл. 21). Турция осталась единственной страной НАТО, которая не присоединилась к антироссийским санкциям в пику Евросоюзу, тормозящему прием страны в свой состав. В ходе визита в Анкару 1 декабря 2014 г. президент России В. В. Путин заявил о намерении начать строительство «Турецкого потока», газопровода из Анапского района по дну Черного моря в Турцию. Далее на границе Турции и Греции предполагалось строительство газового хаба, через который газ направлялся бы в страны ЕС. Президент В. В. Путин заявил, что «Россия отказывается от строительства “Южного потока” из-за неконструктивной позиции Евросоюза по газопроводу». 27 января 2015 г. председатель Газпрома А. Миллер и министр энергетики и природных ресурсов Турции Т. Йылдыз определили маршрут будущего газопровода. Однако строительные работы по «Турецкому потоку» так и не начались из-за отсутствия межправительственного соглашения.

К середине 2015 г. стали понятны пределы «нового кемализма». Во взаимодействии России и Турции наметилось несколько конфликтных узлов, которые (как выяснилось позднее) могли поставить под сомнение партнерский вектор.

Первой проблемой стало российско-кипрское взаимодействие. Вопрос о российском военном присутствии на Кипре обсуждали министры иностранных дел обеих стран во время встречи в Санкт-Петербурге 21 июня 2013 г. В то время Кипр ответил отказом, сославшись на необходимость учитывать мнение Британии и США (на Кипре сохраняются две британские базы). Но в том же 2013 г. Россия реструктури-

ровала Кипру долг в 2,5 млрд евро, выданный в 2011 г. Взамен Москва получила право с весны 2014 г. использовать авиабазу в Пафосе «для экстренных случаев и гуманитарных миссий», а также Лимасольский порт — для бункеровки (заправки) и непродолжительных стоянок.

8 февраля 2015 г. президент Кипра Никос Анастасиадис заявил, что готов разместить на своей территории российские военные базы. Кипрская сторона начала вести переговоры о предоставлении России в аренду авиабазы «Андреас Папандреу», совмещенной с гражданским аэропортом города Пафос, и военно-морской базы в городе Лимасол на юге острова. 10 февраля 2015 г. министр иностранных дел Кипра Иоаннес Касулидис опроверг эти данные, указав, что речь может идти только об использовании их Россией в экстренных ситуациях. В ходе визита президента В. В. Путина на Кипр 25 февраля 2015 г. стороны подписали Договор о военном сотрудничестве, по условиям которого российские суда получали право только заходить в кипрские порты. Однако факт российско-кипрских переговоров вызвал настороженное отношение в Анкаре.

Другой проблемой стали российско-армянские отношения. 24 апреля 2015 г. в Армении вспоминали столетие начала геноцида армян в Османской империи. Незадолго до этого в Европарламенте прошли дискуссии о возможности международного признания этого события. Канцлер Германии А. Меркель заявила, что в связи с массовыми убийствами и изгнанием армян в Османской империи сто лет назад может быть применено понятие «геноцид». Официальный представитель Госдепартамента Мари Харф заметила, что США осуждают массовое уничтожение армян в Османской Турции. В Ереван прибыли президент Франции Ф. Олланд, сербский президент Т. Николич, президент Кипра Н. Анастасиадис, а также более сотни высокопоставленных делегаций из различных стран и представителей международных организаций.

В Анкаре, судя по открытым источникам, были надежды, что президент России откажется от посещения Еревана. Но президент В. В. Путин посетил 24 апреля 2015 г. Ереван и принял участие в мемориальных мероприятиях. «Мы искренне сопереживаем армянскому народу, испытавшему одну из самых страшных трагедий в истории человечества», — заявил президент России. В Турции его высказывания были восприняты как не соответствующие партнерскому духу взаимоотношений. В США и Британии СМИ, напротив, подчеркивали, что однозначного осуждения геноцида армян российский лидер не сделал.

Главной трудностью выступала проблема Сирии, где у России и Турции были противоположные позиции. Однако до середины 2015 г. эта проблема не была приоритетной в двусторонних отношениях.

19.5. Обострение отношений России со странами ЕС и США

После президентских выборов 2012 г. внешнеполитические подходы российского руководства подверглись коррекциям. Демонстративно недружественная позиция администрации Б. Обамы и встречи американского посла М. Макфола с российской оппозицией были восприняты в Кремле как попытка вмешательства США во внутренние дела России. 27 февраля 2012 г. премьер-министр В. В. Путин опубликовал статью «Россия и меняющийся мир», в которой не только подверг жесткой критике политику США и НАТО, но и указал на опасность для нашей страны от использования «мягкой силы» внешними субъектами. «В ходу все чаще и такое понятие, как “мягкая сила” — комплекс инструментов и методов достижения внешнеполитических целей без применения оружия, а за счет информационных и других рычагов воздействия. К сожалению, нередко эти методы используются для взращивания и провоцирования экстремизма, сепаратизма, национализма, манипулирования общественным сознанием, прямого вмешательства во внутреннюю политику суверенных государств», — писал В. В. Путин. 23 марта 2012 г. президент Д. А. Медведев на конференции по проблемам европейской безопасности, организованной Российской советом по международным делам, подверг жесткой критике позицию стран НАТО.

Возрастание напряженности в области международной безопасности привело к обострению отношений России со странами НАТО. Толчком к ухудшению отношений послужила негативная реакция США и стран ЕС на президентские выборы 4 марта 2012 г., по итогам которых В. В. Путин был переизбран на новый президентский срок. 4 мая 2012 г. начальник Генерального штаба РФ генерал армии Н. Е. Макаров заявил, что Москва оставляет за собой право нанести упреждающий удар по объектам американской ПРО. Президент В. В. Путин отказался посетить Чикагский саммит НАТО 19 мая 2012 г. и саммит «Группы восьми» в Кемп-Дэвиде 18–19 мая 2012 г. Президент Б. Обама в ответ отказался от поездки на Владивостокский саммит АТЭС 2–9 сентября 2012 г. Личный диалог между лидерами России и США был свернут. Подобная ситуация в двусторонних отношениях возникала только в первой половине 1980-х годов — в период острых кризисов из-за ввода советских войск в Афганистан и «евроракет».

6 декабря 2012 г. Конгресс США принял «закон Магнитского». Он допускал возможность ограничения въезда в Соединенные Штаты и ареста активов российских чиновников, которые, по мнению американской стороны, причастны к смерти юриста С. Магнитского (хотя с правовой точки зрения виновность этих лиц доказана не была). В ответ 28 декабря 2012 г. президент России подписал Федеральный закон «О мерах воздей-

ствия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Закон запрещал въезд в Россию и предусматривал арест активов граждан США, причастных к нарушению прав человека или преступлениям против граждан России. Статья 4 этого закона запрещала усыновление российских сирот гражданами США. Российская Федерация заявила о прекращении действия российско-американского соглашения от 13 июля 2011 г. о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (закон Димы Яковлева). В Государственной думе РФ впервые был поставлен вопрос о возможности разрыва в будущем дипломатических отношений с США.

В ноябре 2012 г. Б. Обама был переизбран на второй президентский срок. В его обновленной администрации появилась группа чиновников во главе с новым госсекретарем Джоном Керри, которая выступала за улучшение отношений с Россией. Речь шла прежде всего о возобновлении стратегического диалога. Попытку улучшения российско-американских отношений в 2013 г. в СМИ называли «перезагрузкой-2».

► **«Перезагрузка-2»** — попытка возобновить российско-американский стратегический диалог в 2013 г.

11 февраля 2013 г. (за день до послания президента Б. Обамы Конгрессу) в СМИ произошла утечка проекта доклада, в котором Пентагон предлагал сократить ядерные потенциалы на 50% от уровня Договора СНВ-3. Поддержку данному предложению высказала заместитель госсекретаря Р. Геттемюллер в ходе визита в Москву 14–15 февраля 2013 г. Однако 14 февраля 2013 г. официальный представитель МИД России А. Лукашевич заявил, что российская сторона готова вести обсуждение о СНВ только в пакете с ПРО. Стороны остались на позициях осени 2011 г.

Продолжением переговоров стал состоявшийся 7 мая 2013 г. визит госсекретаря Дж. Керри в Москву. Стороны обсуждали возможность взаимодействия в области контроля над вооружениями, Сирийского кризиса и кибербезопасности. Последняя проблема стала центральной на саммите «Группы восьми» в шотландском городе Лох-Эрн 17–19 июня 2013 г. В его ходе президенты Б. Обама и В. В. Путин выступили с совместной Инициативой по сотрудничеству в сфере безопасности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Стороны договорились создать в течение месяца двустороннюю рабочую группу.

19 июня 2013 г. президент Б. Обама выступил с программной речью в Берлине, в которой призвал Россию понизить «потолки» стратегических наступательных вооружений на треть от Договора СНВ-3 и призвал вернуться к переговорам о сокращении ТЯО, а также предложил провести в 2016 г. специальный международный саммит, чтобы обсудить дальнейшую активизацию усилий Соединенных Штатов и других

стран по охране расщепляющихся материалов. В области ПРО Белый дом, как и в 2010 г., был готов пойти только на подписание декларации о сотрудничестве (*executive agreement*). Реакция российской стороны оставалась прогнозируемо негативной. В тот же день президент В. В. Путин заявил: «Мы не можем допустить, чтобы был нарушен баланс системы стратегического сдерживания, чтобы была снижена эффективность наших ядерных сил». 22 июня 2013 г. В. В. Путин заявил о возможности выхода России из Договора о сокращении ракет средней и меньшей дальности 1987 г., поскольку у союзников США — Британии и Франции сохраняется право на создание этого класса ракет.

Окончательное ухудшение российско-американских отношений произошло в связи с «делом Сноудена». В июне 2013 г. сотрудник Агентства национальной безопасности (АНБ) Эдвард Сноуден опубликовал документы, свидетельствующие о слежке АНБ за гражданами разных стран, в том числе и за главами 35 государств. Э. Сноуден обнародовал также детали секретной американской программы *PRISM*, которая позволяла перехватывать трафик с ведущих сайтов, в том числе *Google* и *Facebook*. В США Сноудену предъявлены обвинения в разглашении секретной информации, что угрожало ему длительным тюремным заключением. Э. Сноуден через Гонконг и Москву направлялся в Эквадор, однако остался в транзитной зоне аэропорта Шереметьево, поскольку власти США аннулировали его паспорт. 1 августа 2013 г. он получил временное убежище в России на год; 1 августа 2014 г. — вид на жительство сроком на три года.

Решение российских властей вызвало негативную реакцию Соединенных Штатов. 7 августа 2013 г. президент Б. Обама заявил об отказе встречаться с президентом В. В. Путиным в ходе саммита «Группы двадцати», который должен был состояться в сентябре в Санкт-Петербурге, об отмене своего визита в Москву в сентябре 2013 г. В специальном заявлении Белого дома отмечалось «отсутствие за последние двенадцать месяцев прогресса по таким вопросам, как противоракетная оборона и контроль над вооружениями, торгово-экономические отношения, проблемы глобальной безопасности, права человека и гражданское общество». «Перезагрузка-2» как восстановление стратегического диалога России и США не состоялась.

Более болезненным для России стало охлаждение отношений с традиционным партнером — Германией. Еще 10 июня 2009 г. министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер заявил, что видит будущее российско-немецкого диалога не в двустороннем, а в общеевропейском контексте. Это означало, что Берлин, усилив свои позиции в Евросоюзе, стал более внимателен к позиции традиционно недружественных России стран Восточной Европы. Вопреки ожиданиям Москвы правительство А. Меркель не поддержало возвращение В. В. Путина на

новый президентский срок. 9 ноября 2012 г. бундестаг ФРГ принял разработанную заместителем председателя фракции ХДС/ХСС Андреасом Шоккенхоффом резолюцию с жесткой критикой внутренней политики президента В. В. Путина.

МИД России выразил протест. Однако на заседании 16 ноября 2012 г. «Петербургского диалога» канцлер А. Меркель поддержала «резолюцию Шоккенхоффа». Летом 2013 г. с жесткими заявлениями в адрес России выступили президент ФРГ Иоахим Гаук, экс-министр иностранных дел Йошка Фишер. Первый призвал покинуть «зону комфорта» в отношениях с Россией или не ссориться из-за Москвы с другими странами НАТО. Эти тенденции свидетельствовали о росте антироссийских настроений в немецкой элите. Российская сторона, в свою очередь, настороженно отнеслась к итогам Мюнхенской конференции по безопасности 1–2 февраля 2014 г., в ходе которой канцлер А. Меркель говорила о необходимости усиления роли Германии в ЕС и усиления американо-германского партнерства.

Охлаждение российско-немецких отношений Москва попыталась компенсировать налаживанием отношений с Британией. На фоне подписания Ланкастерских соглашений и успехов Лондона в Ливийской операции (см. гл. 20) в Кремле, похоже, были готовы рассматривать Соединенное Королевство как усилившегося партнера. Кабинет Д. Кэмерона охотно шел на улучшение отношений с Россией из-за растущих противоречий с Германией в рамках ЕС (см. гл. 18). 21 октября 2012 г. лидер радикальных британских консерваторов Найджел Фарадж даже заявил, что перед Лондоном и Москвой вновь стоит общая задача — сдерживать гегемонию Германии в Европе. И хотя позиция Н. Фараджа была радикальной для британского истеблишмента, Лондон был не против использовать открывшееся окно возможностей при ухудшении российско-германских отношений.

12 мая 2010 г. президент РФ Д. А. Медведев отправил послание новому премьеру Британии с призывом развивать двусторонние отношения. 12 сентября 2011 г. состоялся визит в Москву Д. Кэмерона. Стороны заявили о сотрудничестве в экономической модернизации, научных и исследовательских проектах, в космосе, ядерной энергетике, культуре и многих других сферах. Позднее, 10 мая 2013 г., состоялся саммит В. В. Путина и Д. Кэмерона в Сочи, посвященный перспективам урегулирования сирийской проблемы.

Параллельно стороны попытались выстроить новый формат диалога по рабочим проблемам. 20 июля 2010 г. в Кабуле «на полях» международной конференции по Афганистану состоялась встреча министра иностранных дел России С. В. Лаврова и министра иностранных дел и по делам Содружества Великобритании Уильяма Хейга. 13 октября 2010 г. министр иностранных дел У. Хейг посетил Москву, обсуждая

в том числе проблемы двустороннего взаимодействия в рамках анти-террористической операции. 12–13 марта 2013 г. прошла первая британо-российская встреча в формате «2 + 2»: министр иностранных дел Уильям Хейт и министр обороны Филипп Хэммонд провели переговоры с российскими визави Сергеем Лавровым и Сергеем Шойгу. (До этого формат «2 + 2» был у России только с США.)

Конец 2013 г. стал высшей точкой российско-британского сближения. 11 декабря 2013 г. глава международного комитета Совета Федерации М. Маргелов договорился с председателем комитета по делам ЕС палаты лордов британского парламента Т. Босуэллом об установлении прямых межкомитетских отношений. Однако полноценной заменой российско-германскому партнерству диалог с Лондоном не стал.

19.6. Китайский проект Экономического пояса Шелкового пути

Ухудшение отношений России со странами Запада совпало с выдвижением КНР амбициозной экономической программы в Евразии. Она получила название «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП), поскольку именно через Центральную Азию и Иран пролегал в Античности и Средневековье шелковый путь из Китая в Европу. Это предложение выдвинул председатель КНР Си Цзиньпин во время своего визита в Казахстан в сентябре 2013 г. Окончательное оформление план ЭПШП получил в документе «План социально-экономического развития на 2015 год». Министр иностранных дел Китая Ван И указал, что реализация этой инициативы станет «фокусом» внешнеполитической деятельности КНР в 2015 г.

На практическом уровне проект ЭПШП предусматривал развитие транспортных коридоров из КНР в страны Евросоюза. Здесь прогнозировались три варианта:

- северный (Китай — Центральная Азия — Россия — Европа);
- центральный (Китай — Центральная и Передняя Азия — Персидский залив и Средиземное море);
- южный (Китай — Юго-Восточная Азия — Южная Азия — Индийский океан).

Параллельно руководством КНР разрабатывался проект «Морской Шелковый путь XXI века». Он включает в себя создание двух морских торговых маршрутов: 1) от побережья Китая через Южно-Китайское море на юг Тихого океана; 2) от приморских районов Китая через Южно-Китайское море и Индийский океан в страны ЕС. Однако уязвимым местом этого проекта был контроль США над Тайванем и судоходством через Малаккский пролив за счет союза с Сингапуром. В совокупности

проекты ЭПШП и «Морской Шелковый путь XXI века» стали называться проектом «один пояс — один путь». Проект «один пояс — один путь» был также включен в китайский план 13-й пятилетки, принятый в 2016 г.

- **Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП)** — китайский проект строительства транспортных коридоров в Европу через страны Центральной Азии.
- **«Один пояс — один путь»** — объединенный китайский проект «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути XXI века».

Руководство КНР заявило о готовности выделить на проект ЭПШП значительные средства. В ноябре 2014 г. глава КНР Си Цзиньпин объявил о создании Фонда Шелкового пути для развития ЭПШП и «Морского Шелкового пути XXI века» объемом 40 млрд долл. США. В 2016 г. начал работать Азиатский банк инфраструктурных инвестиций с уставным капиталом 100 млрд долл. Пекин также заявил о готовности предоставить странам Центральной Азии финансовые кредиты на двухсторонней основе. К началу 2016 г. о готовности участвовать в проекте ЭПШП заявили Грузия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан.

Это интересно

Американские эксперты оценивают перспективы ЭПШП, как правило, критически. Наибольшие трудности вызывает, по их мнению, проблема Каспийского моря: предполагаемые железнодорожные и шоссейные дороги неизбежно ведут к Каспийскому побережью. Далее потребуется разгрузка товаров в портах восточного Каспия, погрузка товаров на корабли (что требует строительства соответствующего грузового флота на Каспии), выгрузка товаров в портах западного Каспия. Только затем начнется транспортировка товаров в страны ЕС через территорию Азербайджана, Грузии, Турции или России. Такой маршрут будет дороже прямой железнодорожной магистрали Транссиб — Харбинская железная дорога.

Российское руководство, напротив, отнеслось к перспективам ЭПШП позитивно. 13 октября 2014 г. Минтранс РФ, ОАО «РЖД», Госкомитет КНР по развитию и реформе и корпорация «Китайские железные дороги» в присутствии премьер-министра России Д. А. Медведева подписали Меморандум о сотрудничестве в области высокоскоростного движения для создания Евразийского высокоскоростного транспортного коридора «Москва—Пекин». 8 мая 2015 г. в Москве главы КНР и России подписали Совместное заявление о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути и решили, что целью этого процесса станет формирование общего экономического пространства на всем Евразийском континенте. Позднее эта инициатива была поддержана всеми государствами Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Однако проект ЭПШП столкнулся с сопротивлением стран Европейского союза, которых поддерживали США. В Вашингтоне опасались, что ЭПШП перекрывает американский проект «Нового Шелкового пути». 14–15 мая 2017 г. в Пекине состоялся форум «Один пояс — один путь» по проблемам ЭПШП, который завершился неудачно. Большинство стран ЕС отказалось участвовать в саммите; исключение составили только Венгрия (приславшая полноценную делегацию), Греция и Польша (представленные наблюдателями). Евросоюз, таким образом, фактически отказался от строительства трансконтинентальных магистралей из Китая на свою территорию.



Пекинский форум 2017 г. означал, таким образом, серьезный кризис ЭПШП. Потенциальные адресаты (страны ЕС) отказались от участия в проекте. Строительство магистралей в южном направлении было заблокировано продолжавшейся войной в Афганистане и обострением ситуации на афгано-пакистанской границе («линии Дюранда»). Это означало сужение проекта ЭПШП до сугубо регионального взаимодействия КНР со странами Центральной Азии, что, возможно, и станет его истинным предназначением.

* * *

Обострение соперничества между великими державами в начале 2010-х годов носило комплексный характер и происходило по трем направлениям. Первое — традиционное российско-американское соперничество в рамках системы ядерного сдерживания. Второе — соперничество США с Россией, КНР, а иногда и странами ЕС на региональном уровне. Третье — возникающее соперничество в «общих пространствах». Итогом стала фактическая девальвация серии международных соглашений в сфере глобальной безопасности.

За этим всплеском конфликтности стояла общая проблема. Ни Россия, ни КНР не принесли американский проект нового мирового порядка. До конца 2000-х годов США пытались вести с ними переговоры об условиях присоединения к американскому проекту. С начала 2010-х годов переговоры были, по сути, свернуты. Вашингтон стал переходить к более жесткой стратегии в отношениях с Москвой и Пекином.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «перезагрузка» российско-американских отношений.
2. В чем отличие «Пражского компромисса» от «Вайомингского компромисса»?
3. Что стало причинами свертывания «политики перезагрузки»?
4. Выделите основные направления политики администрации Б. Обамы в Центральной Азии.

-
5. Как развивались отношения России с Германией и Британией в начале 2010-х годов?
 6. Дайте определение понятия «перезагрузка-2» и раскройте причины ее неудачи.
 7. Раскройте содержание понятий «АфПак» и «Душанбинская четверка».
 8. Какие события позволили США возродить проект «АфПак» в 2013 г.?
 9. Раскройте особенности политики балансирования Турции.

Рекомендуемая литература

Каплан Ф. Путь Обамы // Россия в глобальной политике. 2016. № 2.
Караганов С. А. Вперед от «Перезагрузки» // Российская газета. 2011. 17 февр.

О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области. Российский совет по международным отношениям. Рабочая тетрадь, 2013. № VII.

Россия и страны Востока в постбиполярный период: Учеб. пособие / Под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2014.

Третьяков В. Т. Конфликт с Западом. Уроки и последствия. М.: Алгоритм, 2015.

Фененко А. В. Проблема «АфПак» в мировой политике // Вестник Московского университета. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 23–48.

Шаклеина Т. А. Россия и США в мировой политике. М.: Аспект Пресс, 2012.

The U.S. — Russia Relations after the «Reset»: Building a New Agenda. A View from Russia. Moscow: Council on Foreign and Defense Policy, 2011.

Глава (20)

АРАБСКИЙ ВОСТОК В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ 2010-х ГОДОВ

В начале 2010-х годов Арабский Восток, включающий Северную Африку и Ближний Восток, стал одним из наиболее конфликтных регионов международных отношений. Неудача американского проекта «Большого Ближнего Востока» (*Greater Middle East*, см. гл. 12) ослабила преобладавшие здесь авторитарные светские режимы и усилила радикальные исламистские течения. Эти тенденции подготовили массовые волнения в странах Северной Африки и Ближнего Востока и одновременно усилили соперничество между региональными державами.

20.1. Феномен «арабской весны»

Выражение «арабская весна» (*Arab Spring*) в начале 2011 г. использовали американские публицисты Марк Линч и Джозеф Массад, назвав так *синхронные массовые выступления рубежа 2010–2011 гг., которые повлекли за собой смену режимов в ряде стран Северной Африки и Ближнего Востока*, по аналогии с европейской «весной народов» 1848 г. и Пражской весной 1968 г. Такая параллель подчеркивала, что массовые выступления на Ближнем Востоке должны, как и в странах Европы, завершиться построением либерально-демократических систем.

Это интересно

У экспертов нет общей позиции относительно причин единовременных выступлений в арабском мире. Толчком к ним, возможно, послужило повышение цен на продовольствие в результате мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Но фундаментальные причины были глубже. В большинстве стран Северной Африки и Ближнего Востока политические режимы не менялись на протяжении последних тридцати лет. За эти годы выросло новое поколение политиков и активных граждан, недовольных отсутствием возможности легальной ротации элит. Определенную роль сыграло и широкое распространение электронных ресурсов (социальных сетей и блогов), которые позволяли быстро мобилизовать противников политических режимов.

Предпосылкой к волнениям в арабском мире стала дестабилизация Западной Африки. Осенью 2010 г. обострилась ситуация в *Кот-д'Ивуаре*, где впервые после 2000 г. прошли президентские выборы. Центризбирком объявил победителем лидера Объединения республиканцев Алассана Уаттара. Однако Конституционный совет Кот-д'Ивуара объявил победителем действующего президента Лорана Гbagбо. Кризис перерос в гражданскую войну, которая привела к вмешательству Франции. В апреле 2011 г. миротворческие силы ООН и взаимодействовавший с ними французский корпус начали военную операцию по свержению Л. Гbagбо.

Волнения охватили и *Западную Сахару*, бывшую колонию Испании, в 1979 г. оккупированную Марокко. ООН не согласилась с аннексией Западной Сахары, но и не признала самопровозглашенную в 1976 г. Сахарскую Арабскую Демократическую Республику. В октябре 2010 г. на этой территории начались волнения, в ходе которых возникли укрепленные лагеря в городах Эль-Аюн, Кейп-Бождор, Дахле и Смаре. Протестующие требовали расширить социальный пакет населению, соблюдать права человека и признать независимость Западной Сахары. В ноябре 2010 г. лагеря были ликвидированы марокканской полицией. Король Марокко Мухаммед VI пошел на частичные уступки и сменил в Западной Сахаре ряд гражданских губернаторов — вали.

Волнения в Кот-д'Ивуаре и Западной Сахаре дестабилизовали район Сахары (зону Сахеля), где уже имела сильные позиции «Аль-Каида» и откуда радикальные исламисты проникали в страны Северной Африки. Дестабилизация в североафриканских странах вызывала «эффект домино», когда падение политического режима в одной стране провоцировало волнения в другой. В дальнейшем ситуация в арабском мире развивалась по четырем сценариям.

1. *Относительно мирная смена власти в результате массовых демонстраций*. Началом такого сценария стали события в *Тунисе*. Поводом к волнениям послужило публичное самосожжение 17 декабря 2010 г. Мохаммеда Буазизи — уличного торговца фруктами в городе Саид-Бузиде. В ответ тунисские профсоюзы начали акцию протesta. 13 января 2011 г. из-за волнений ушел в отставку президент-диктатор Зин аль-Абидин Бен Али (1987–2011). Временным главой государства был провозглашен председатель тунисского парламента Фуад Мебаза; реальная власть на время перешла к военным. На президентских выборах, проведенных Национальным собранием Туниса 12 декабря 2011 г., победил бывший правозащитник Монсеф Марзуки.

Тунисские события спровоцировали политический кризис в *Египте*. С 1981 г. в этой стране находился у власти *военный режим* Хосни Мубарака, а в роли «системной оппозиции» выступали «Братья-мусульмане» (см. гл. 7). Ситуация в Египте стала меняться после провозглашения

администрацией Дж. Буша-мл. концепции демократизации «Большого Ближнего Востока». Под воздействием Вашингтона в 2005 г. были приняты поправки к конституции Египта, благодаря которым партии получили право выдвигать своих кандидатов на пост президента. 7 сентября 2005 г. прошли первые выборы по новой системе, победу на которых одержал Х. Мубарак. Однако в стране возникла *новая — либеральная* — оппозиция во главе с бывшим председателем МАГАТЭ Мохаммедом Эль-Барадеи, которую поддерживали Соединенные Штаты.

Волнения в *Египте* возникли 17 января 2011 г. из-за самосожжения студента Халида Саида перед зданием египетского парламента. 25 января 2011 г. в центре Каира на площади Тахрир началась бессрочная акция протеста. Постепенно демонстрации охватили также города Суэц, Луксор, Мине, Шакрию, Эль-Мансур. Президент Х. Мубарак попытался найти компромисс: восстановил отмененный в 1981 г. пост вице-президента, на который был назначен бывший руководитель разведки Омар Сулейман, отказался от участия в президентских выборах, намеченных на сентябрь 2011 г. Однако 11 февраля 2011 г. президент Х. Мубарак вынужден был уйти в отставку. Власть в стране перешла к Высшему совету вооруженных сил Египта.

Новое руководство Египта не смогло обеспечить внутриполитическую стабильность. В октябре 2011 г. в стране произошли столкновения военных с коптами-христианами. В ноябре — декабре 2011 г. в Каире и Александрии состоялись демонстрации за отстранение от власти военных, в ходе которых был разгромлен Научный центр — исторический памятник времен Наполеоновских войн. На президентских выборах 25 июня 2012 г. победил представитель умеренного крыла организации «Братья-мусульмане» Мохаммед Мурси. Однако его попытки внести изменения в конституцию закончились неудачно. 3 июля 2013 г. М. Мурси был свергнут военными во главе с министром обороны Абд аль-Фаттахом ас-Сиси, который на президентских выборах 26 мая 2014 г. был избран президентом Египта.

В более затяжном варианте подобный сценарий был реализован в *Йемене*. С 1994 г. у власти в стране находился режим президента Али Абдаллы Салеха. 8 января 2011 г. в Йемене начались антиправительственные демонстрации, что привело к введению режима чрезвычайного положения. Ситуацию изменило посредничество Саудовской Аравии. 23 ноября 2011 г. А. А. Салех подписал указ о передаче полномочий вице-президенту Абд-Раббо в обмен на предоставление ему гарантий безопасности. 9 января 2012 г. временное правительство Йемена предложило иммунитет А. А. Салеху. На президентских выборах 21 февраля 2012 г. победил вице-президент Абд-Раббо.

2. *Достижение компромисса правящих режимов с оппозицией*. По такой схеме развивались события в *Марокко*. 20 февраля 2011 г. в клю-

чевых городах страны — Рабате и Касабланке прошли демонстрации с призывом к ограничению власти короля Мохаммеда VI. Королевский двор вступил в диалог с оппозицией. 9 марта 2011 г. Мохаммед VI объявил о начале конституционной реформы. Согласно новой версии конституции победившая на парламентских выборах партия получала право формировать правительство, расширилась независимость судебной власти. В ряде регионов Марокко берберскому языку придавался статус официального. Предложения короля были одобрены на референдуме 1 июля 2011 г. Эти уступки позволили королевскому двору маргинализировать протестное движение.

Похожий вариант был реализован в *Омане*. С января 2011 г. в стране проходили волнения под лозунгом перемены во всех областях жизни. Султан Кабус бен Саид пошел на компромисс. 13 марта 2011 г. Законодательный совет получил право законодательной инициативы и регулирующие полномочия.

Сложнее развивалась ситуация в *Кувейте*. В феврале 2011 г. в стране происходили регулярные демонстрации движения за права бидунов (в переводе с арабского «без», т.е. лиц без гражданства, родившихся в Кувейте, но не получивших официальные документы). Постепенно стали выдвигаться политические требования — отставки премьер-министра шейха Насера аль-Мухаммеда ас-Сабаха, а также расширения прав парламента. 28 ноября 2011 г. эмир Кувейта принял отставку правительства и согласился на роспуск парламента. Одновременно был реализован пакет социальных мер для бидунов.

3. *Силовое подавление протестных выступлений*. Такой вариант был реализован в *Саудовской Аравии*, где волнения начались из-за попытки самосожжения 21 января 2011 г. в городе Самте (провинция Джизан). 23 февраля 2011 г. король Абдалла объявил о реализации пакета социальных мер, а полиция применила силу для разгона протестных демонстраций. Самые крупные ее силовые акции проводились против шиитов в Эль-Катифе (10 марта 2011 г.) и Восточной провинции (4 октября 2011 г.).

В *Иордании* под влиянием волнений король Абдалла II 1 февраля 2011 г. назначил новым премьер-министром Маруфа аль-Бахита. Эти перемены не удовлетворили оппозицию: студенты и интеллигенция создали палаточный лагерь в центре Аммана, но 24 марта 2011 г. неправительственные отряды сторонников короля разогнали собравшихся там.

4. *Подавление протестных выступлений с помощью иностранного вмешательства*. В *Бахрейне* в феврале 2011 г. прошли демонстрации шиитов. Протестующие требовали расширения политических прав, отставки премьер-министра Халифа ибн Салман аль-Халифа и ликвидации монархии. Демонстрации вызвали опасения в Эр-Рияде, где за выступлениями шиитов традиционно видели влияние Ирана. 14 марта

2011 г. Саудовская Аравия отправила в Бахрейн 1000 военнослужащих. Примеру Эр-Рияда последовали Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), направив 500 полицейских. 15 марта 2011 г. в Бахрейне на три месяца было введено чрезвычайное положение.

К началу 2012 г. протестная волна «арабской весны» пошла на спад. Послереволюционные режимы в странах Арабского Востока оказались ближе к дореволюционным светским диктатурам, чем американской модели либеральной демократии. Но одновременно произошло усиление позиций исламских движений (как радикальных, так и умеренных), что привело к серии вооруженных конфликтов.

20.2. Интервенция в Ливии и укрепление «франко-британского тандема»

Волнения в Северной Африке обострили соперничество великих держав в Средиземноморье. С конца 1980-х годов лидеры Франции и Италии обсуждали проект создания «зоны ответственности» Европейского сообщества в Средиземноморье. Барселонская конференция (Испания, декабрь 1995 г.) запустила процесс сотрудничества Евросоюза со странами Южного Средиземноморья. В 1996 г. Франция и Италия предложили создать «средиземноморское командование НАТО» под руководством военно-политических структур ЕС. На Мадридском саммите НАТО 8–9 июля 1997 г. Британия и Португалия при поддержке США заблокировали этот проект. Администрация Н. Саркози (2007–2012) попыталась возродить «Барселонскую инициативу». 13 июля 2008 г. в Париже прошел учредительный саммит по созданию Средиземноморского союза.

Но одновременно администрация Н. Саркози усилила военно-политическое партнерство с Британией. 2 ноября 2010 г. были подписаны Ланкастерские соглашения, которые привели к формированию привилегированного франко-британского партнерства (см. гл. 13). В Лондоне усилились настроения в пользу упрочения британских позиций на Средиземном море. Кабинет Д. Кэмерона видел в Ланкастерских соглашениях средство для размытия Средиземноморского союза. Эту позицию поддерживала администрация Б. Обамы, опасавшаяся, что появление Средиземноморского союза приведет к ослаблению роли НАТО в данном регионе.

Политический кризис в Ливии начался с локальных антиправительственных волнений, сначала имевших вид трайбализма. 15 февраля 2011 г. произошли протестные демонстрации в городе Бенгази под лозунгом свержения режима М. Каддафи (1969–2011). К 24 февраля 2011 г. под контроль повстанцев перешла провинция Киренаика.

25 февраля 2011 г. повстанцы провозгласили создание Переходного национального совета (ПНС — *National Transitional Council*) во главе с экс-министром юстиции Мустафой Мухаммедом Абдель-Джалилем.

Инициаторами интервенции в Ливию выступили лидеры Британии и Франции. 23 февраля 2011 г. президент Н. Саркози предложил ввести санкции против режима М. Каддафи. На неофициальной встрече министров обороны ЕС 24–25 февраля (проходившей с участием генерального секретаря НАТО А. Ф. Расмуссена) министр обороны Франции А. Жюппе предложил создать над Ливией «бесполетную зону». 28 февраля 2011 г. с этой инициативой официально выступил премьер Д. Кэмерон. 1 марта 2011 г. сенат США проголосовал в поддержку франко-британской инициативы.

17 марта 2011 г. Совет Безопасности ООН принял разработанную представителями Британии и Франции резолюцию № 1973, которая санкционировала создание беспилотной зоны над Ливией и возможность применения силы для ее обеспечения. Россия и КНР вопреки первоначальным прогнозам не наложили на резолюцию вето, а воздержались при голосовании. 19 марта 2011 г. Британия, Франция, США, Канада и Норвегия начали контролировать воздушное пространство Ливии. Наблюдательные полеты переросли в нанесение ракетно-бомбовых ударов по ливийским объектам ВВС и ПВО. 31 марта 2011 г. управление операцией «Союзный защитник» (*Unified Protector*) перешло к НАТО. 4 мая 2011 г. к военной операции присоединилась Италия. Правительство Германии не поддержало военное вмешательство НАТО в Ливии.

Это интересно

Еще при обсуждении проекта резолюции Совета Безопасности ООН № 1973 ФРГ отказалась участвовать в военных действиях. 12 апреля 2011 г. Совет министров ЕС из-за позиции ФРГ и Швеции не принял концепцию гуманитарной операции в Ливии. Германия предлагала послать в Ливию миротворческий контингент, но только при наличии соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН. Впервые после Боснийской войны 1995 г. германское руководство отказалось от участия в военной операции НАТО (хотя США использовали авиабазы на территории ФРГ). Эксперты объясняли этот шаг кабинета А. Меркель недовольством Берлина формированием «франко-британского тандема».

Постепенно страны НАТО расширили задачи операции. 29 марта 2011 г. в Лондоне открылась Международная конференция по Ливии без представителей правительства М. Каддафи. По ее результатам была создана Международная контактная группа по Ливии с целью начать поиск политического решения конфликта. 14 апреля 2011 г. президен-

ты США и Франции, а также премьер-министр Британии подписали открытое письмо, в котором указывали, что финалом операции должен стать уход М. Каддафи.

Расширение формата Ливийской операции НАТО повлияло на позицию России. 21 марта 2011 г. премьер-министр В. В. Путин назвал резолюцию Совета Безопасности ООН № 1973 «неполноценной и ущербной» и сравнил действия НАТО с Крестовыми походами. Президент Д. А. Медведев критически отнесся к такой оценке, указав, что первопричиной принятия резолюции стали «бездобразные действия» руководства Ливии против собственного народа. По мере развития операции позиция администрации Д. А. Медведева становилась более критичной. Министр иностранных дел России С. В. Лавров выступил 6 мая 2011 г. с критикой Контактной группы по Ливии, указав, что полномочия на подобные действия находятся в компетенции Совета Безопасности ООН.

Под воздействием авиаударов НАТО ливийская армия потеряла наступательные способности. 6 августа 2011 г. повстанцы перешли в наступление. (В СМИ появились неподтвержденные сообщения о поставках повстанцам французского оружия и действиях в их рядах британского спецназа.) 27 августа 2011 г. под контроль повстанцев перешла столица страны Триполи, куда переехало руководство ПНС. 8 сентября 2011 г. ПНС начал операции против последних очагов сопротивления сторонников Джамахирии в городах Сирт и Бени-Валид. В ходе этих боев 20 октября 2011 г. был убит М. Каддафи. Официально военная операция НАТО завершилась 31 октября 2011 г.

Новой задачей коалиции стала легитимизация ПНС. Еще 15 июля 2011 г. Международная контактная группа признала его в качестве единственного легитимного правительства Ливии. 1 сентября 2011 г. в Париже прошла конференция Группы друзей Ливии. ПНС получил признание большинства членов ООН, включая Россию. 15 сентября 2011 г. Триполи посетили Д. Кэмерон и Н. Саркози, которые заявили о намерении добиваться для ПНС места Ливии в Генеральной Ассамблее ООН. 16 сентября 2011 г. состоялось голосование в пользу этого решения.

Установление власти ПНС не привело к стабилизации в Ливии. В стране сформировалось несколько анклавов, между которыми периодически вспыхивали вооруженные столкновения. Особую роль среди них стали играть радикально-исламистские группировки, периодически проводившие диверсионно-террористические операции. В результате одной из них 11 сентября 2012 г. был убит посол США Кристофер Стивенс. Ситуация обострилась в августе 2014 г., когда одна из группировок (предположительно боевики Исламского Государства Ирака и Леванта) напала на Триполи. Правительство Ливии обратилось за помощью к международному сообществу.

Последствия Ливийской войны сформировали новую стратегическую ситуацию в Средиземноморье. Война показала рост военно-политической активности Британии и Франции. После Суэцкого кризиса 1956 г. эти страны совместно не инициировали крупных военных операций. В ходе Ливийской войны ситуация изменилась. Не Вашингтон, а Париж и Лондон выступили инициаторами кампаний против режима М. Каддафи.

Это важно

Ливийская война привела к распаду французского проекта Средиземноморского союза. В начале войны администрация Н. Саркози пыталась доказать ведущую роль Франции на Средиземном море. В реальности Елисейский дворец смог сместь режим М. Каддафи только в рамках операции НАТО. Последнее предполагало взаимодействие с США и Британией — державами, которые выступали главными оппонентами французских средиземноморских проектов.

Война позволила Британии вернуться к активной средиземноморской политике. 30 июня 2011 г. Британия и Франция договорились об усилении взаимодействия военно-морских сил, включая совместное использование одного авианосца. 14 октября 2011 г. министр иностранных дел Британии У. Хейг заявил, что Соединенное Королевство может поддерживать мир в Средиземноморье. 19 октября 2011 г. премьер-министр Д. Кэмерон резюмировал, что после Ливийской войны на Средиземном море Британия «вернулась по могуществу в 1943 год». С этого времени политику кабинета Д. Кэмерона стали называть *неоимперской* (*New Empire Policy*), видя в ней попытку восстановить британское влияние на Средиземноморье и Ближнем Востоке при нарочитом использовании наступательной риторики середины 1940-х годов. В начале 2012 г. понятие «неоимперская политика» стали также распространять на стремление правительства Д. Кэмерона противостоять немецким инициативам по усилению общей экономической политики ЕС.

Конфликт в Ливии также поставил вопрос о характере будущей политики Германии. Берлин отказался участвовать в общей операции НАТО и не попытался перевести ее в формат Евросоюза. Немецкая политика стала более автономной от Парижа и более отдаленной от общей военной политики ЕС, где ведущая роль стала переходить к франко-британскому тандему.

20.3. Начальный этап гражданской войны в Сирии

Сирийская война, зародившаяся в рамках «арабской весны», стала постепенно центральной проблемой международных отношений 2010-х годов. С января 2011 г. в Сирии, как и в других арабских стра-

нах, проходили антиправительственные демонстрации. 18 марта 2011 г. началось восстание в городе Дераа, к которому присоединились радикально-исламистские силы. Президент Б. Асад пошел на частичные уступки, сменив правительство и отменив действовавший в течение двадцати лет режим чрезвычайного положения. Однако 25 апреля 2011 г. правительство Сирии начало военную операцию в городе Дераа. В ответ 29 июля 2011 г. группа офицеров сирийской армии во главе с полковником Риядом-аль Асадом заявила о создании Сирийской свободной армии (ССА).

На первом этапе (середина 2011–2013 г.) стержнем сирийского конфликта было противостояние правительства Б. Асада силам ССА. Британия и Франция при поддержке США прорабатывали вопрос о начале военной интервенции в Сирии. Комитет по политике и безопасности ЕС ввел против Сирии санкции, включая оружейное эмбарго и отзыв предложения ЕС о подписании договора об ассоциации. 18 августа 2011 г. лидеры Британии, Франции и Германии призвали президента Б. Асада уйти в отставку. Дважды (в октябре 2011 и феврале 2012 гг.) Лондон и Париж разработали при поддержке США проект резолюции СБ ООН, который допускал введение международных санкций против Сирии, вплоть до создания над ее территорией «бесполетных зон». Однако Россия и КНР оба раза заблокировали франко-британский проект.

Это важно

По инициативе США и Франции была создана Группа друзей сирийского народа (*The Group of Friends of the Syrian People*) — неформальный форум государств, выступавших за преодоление вето России и КНР. В ответ Россия и Китай добились создания Группы действий по Сирии (*Action Group for Syria*), в которую вошли все члены Совета Безопасности ООН. Она инициировала посредническую миссию бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, который получил статус спецпосланника ООН и Лиги арабских государств (ЛАГ) по Сирии.

В марте 2012 г. К. Аннан представил в Дамаске план мирного урегулирования, с которым согласились правительство Сирии и СБ ООН. 12 апреля 2012 г. в Сирии было объявлено перемирие. 8 мая 2012 г. прошли выборы в Народный совет на многопартийной основе, победу на которых одержал сформированный партией «Баас» блок «Национальное единство». (Правда, Госдепартамент США еще 16 апреля 2012 г. заявил о непризнании итогов выборов, что повышало напряженность.) 30 июня 2012 г. в Женеве по инициативе Группы действий по Сирии состоялась международная конференция («Женева-1»). Результатом встречи стало принятие «Женевского коммюнике», в котором были зафиксированы принципы урегулирования сирийского конфликта:

-
- создание переходного управляющего органа, включающего как членов правительства, так и оппозиции и других групп;
 - согласие на пересмотр сирийской конституции;
 - проведение президентских и парламентских выборов;
 - формирование новых органов государственной власти.

Но 1 июля 2012 г. сирийская армия заняла город Дума, что привело ко второй волне насилия. В зоне боевых действий оказалась даже столица страны Дамаск. 18 июля 2012 г. госсекретарь США Х. Клинтон представила Совету Безопасности ООН проект резолюции, который предусматривал введение санкций против режима Б. Асада в случае применения им тяжелого вооружения против повстанцев. Россия и КНР в третий раз наложили вето на проект резолюции по Сирии.

► **«Вторая волна насилия»** — возобновление военных действий в Сирии в июле 2012 г., которое привело к срыву «Женевского коммюнике».

С началом сирийского конфликта Израиль занял позицию невмешательства. Но осенью 2012 г. сирийские военные усилили обстрел Голанских высот. 6 ноября 2012 г. Тель-Авив подал жалобу в Совет Безопасности ООН на проникновение сирийских танков в эту демилитаризованную зону. 12 марта 2013 г. президент Израиля Шимон Перес выступил за проведение ЛАГ и ООН миротворческой операции в Сирии. Израильская авиация наносила ограниченные удары по военным объектам в Сирии.

Это важно

Осенью 2012 г. началась радикализация сирийской оппозиции. 11 ноября 2012 г. в Дохе, столице Катара, было объявлено о создании Национальной коалиции сирийских революционных и оппозиционных сил. Спонсорами конференции в Дохе выступали страны Персидского залива и Британия. Стороны при этом заявили при этом о намерении финансировать сирийскую оппозицию независимо от ее политических предпочтений. На практике это привело к усилению радикально-исламистского направления в сирийской оппозиции. 20 ноября 2012 г. Британия признала коалицию сирийской оппозиции единственным законным представителем сирийского народа.

Весной 2013 г. стороны попытались найти урегулирование сирийского конфликта через российско-британский диалог. 12 марта 2013 г. прошла первая британско-российская встреча в формате «2+2»: министры иностранных дел Уильям Хейт и С. В. Лавров, министр обороны Филипп Хэммонд и С. К. Шойгу. 10 мая 2013 г. состоялся Сочинский саммит премьера Д. Кэмерона с президентом В. В. Путиным. Лидеры двух стран впервые указали на наличие общих моментов в своей позиции по сирийскому кризису. К ним относились:

-
- сохранение территориальной целостности и суверенитета Сирии;
 - прекращение насилия;
 - предоставление сирийскому народу возможности избрать свое правительство;
 - содействие формированию переходного правительства.

Однако попытка диалога оказалась неудачной из-за кризиса вокруг сирийского химического оружия (ХО). По данным ООН, в ночь на 21 августа 2013 г. по городу Гута (пригород Дамаска) были выпущены несколько ракет с боеголовками, начиненными отравляющим веществом — зарином. Страны НАТО заявили о виновности режима Б. Асада и возможности проведения против него операции возмездия. Но 30 августа 2013 г. британский парламент проголосовал против проведения военной операции в Сирии. Под воздействием Британии более осторожную позицию занял и президент Франции Франсуа Олланд. Поэтому, хотя 9 сентября 2013 г. сенат США одобрил проведение военной операции, администрация Б. Обамы не пошла на самостоятельные военные действия.

Вашингтон пошел на предложенный Россией компромисс. На Женевских переговорах 12–14 сентября 2013 г. министр иностранных дел России С. В. Лавров, госсекретарь Дж. Керри и спецпредставитель ООН и ЛАГ Л. Брахими достигли рамочной договоренности относительно ликвидации сирийского ХО. Сирия обязалась присоединиться к Конвенции о запрещении химического оружия. Дамаск должен был задекларировать все места хранения и производства отравляющих веществ, допустить на свою территорию инспекторов ООН, а затем решить, кто займется уничтожением ее химического арсенала. Президент Б. Асад еще 12 сентября 2013 г. заявил о готовности реализовать российский план ликвидации ХО.

22–31 января 2014 г. Группа действий по Сирии провела конференцию «Женева-2». Хотя конкретных договоренностей достигнуто не было, она подтвердила намерение сторон продолжать диалог. 3 июня 2014 г. в Сирии прошли первые после 1963 г. президентские выборы на конкурентной основе. Победу на них одержал Б. Асад с результатом 88,7%. США и страны ЕС заявили о непризнании итогов выборов. Россия, Белоруссия и Иран признали их результаты.

На втором этапе (2014 – середина 2015 г.) сирийский конфликт изменил свою природу. После заключения Женевских соглашений внутри сирийской оппозиции наступил раскол: из нее выделились радикально-исламистские группировки. Еще в январе 2013 г. боевики группировки «Фронт ан-Нусра», связанной с «Аль-Каидой», заявили о желании создать шариатское государство. 26 сентября 2013 г. тринадцать повстанческих группировок сформировали собственный военный

альянс радикальных суннитских исламистов «Исламская коалиция». Наиболее значимой из них была возникшая в 2006 г. группировка Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ). Ее основу составили 11 радикально-суннитских групп, объединившихся с иракским подразделением «Аль-Каиды». ИГИЛ выступала за создание Исламского халифата на основе правовой системы шариата.

► **ИГИЛ** (Исламское государство Ирака и Леванта, «Исламское государство») — транснациональная исламистская суннитская террористическая организация, действующая преимущественно на территории Сирии и Ирака. Решением Верховного суда РФ от 29 декабря 2014 г. «Исламское государство» было признано террористической организацией, ее деятельность на территории России запрещена.

Радикализация сирийской оппозиции вызвала кризис в соседнем Ираке, балансирувшем на грани полномасштабной гражданской войны. После вывода американского контингента в 2011 г. правительство Нури аль-Малики не смогло удержать ситуацию под контролем. Потерпевшие ряд поражений «в поле» вооруженные формирования радикальных суннитов участвовали в гражданской войне в соседней Сирии. После усиления позиций Б. Асада в Сирии боевики ИГИЛ стали возвращаться в Ирак. В январе 2014 г. их группировка численностью около 12 тыс. человек с ходу захватила «треугольник» между городами Рамади, Мосул и Фалуджа (территорию, на которой в 2003–2004 гг. формировались основные группировки суннитского сопротивления силам коалиции).

В июне 2014 г. формирования ИГИЛ, получив подкрепление из Сирии, перешли в наступление. За несколько недель им удалось повторно захватить город Мосул и прилегающие к нему территории. Военные эксперты оценивали численность вооруженных формирований ИГИЛ в тот период в диапазоне от 35 тыс. до 120 тыс. человек. 29 июня 2014 г. лидер ИГИЛ Абу Бакир аль-Багдади провозгласил создание халифата, выбрав себе имя халифа Ибрагима. С этого времени ИГИЛ стала называть себя «Исламским государством» (ИГ). Столицей нового квазигосударства был объявлен город Мосул.

Это интересно

У ИГИЛ при этом сохранялись напряженные отношения с транснациональной террористической группировкой «Аль-Каида». Еще 23 января 2012 г. ее сирийское отделение было преобразовано в «Фронт Джебхат-ан-Нусра». В ноябре 2013 г. лидер «Аль-Каиды» Айман Завахири объявил, что единственным законным ее представителем в Сирии является «Джебхат-ан-Нусра». Зимой 2014 г. между обеими группировками начались боевые столкновения.

Силы ИГ вышли на подступы к Багдаду, где началась борьба за аэропорт, находящийся в 20 км от города. На севере страны части ИГИЛ вступили в вооруженный конфликт с иракскими курдами, а 3 августа 2014 г. захватили город Синджар в Северном Ираке, где проживает особая этноконфессиональная группа курдов — йезиды, начав убийства ее представителей. Курдские отряды (пешмерга) смогли остановить движение ИГИЛ на север.

► **Пешмерга** (*курд.* — «находящиеся перед смертью») — курдские военизированные формирования в Иракском Курдистане.

Расширение сферы контроля ИГИЛ вызвало резко негативную реакцию в США. Республиканцы критиковали администрацию Б. Обамы за преждевременный вывод американского контингента из Ирака. 8 августа 2014 г. американская авиация нанесла первые удары по позициям сил ИГИЛ. Одновременно транспортная авиация США и Британии стала доставлять продовольствие и воду курдам-йезидам. 17 августа 2014 г. президент Б. Обама направил письмо лидерам Конгресса, в котором сообщил, что санкционировал нанесение воздушных ударов по позициям ИГИЛ для поддержки иракских сил в их попытках вернуть контроль над плотиной «Мосул». В ответ на авиаудары боевики ИГИЛ публично казнили американских журналистов Дж. Фоули, С. Сотлоффа, а также британского сотрудника гуманитарной миссии в Сирии Д. Хайнса.

Это важно

Неоднозначную позицию заняли суннитские монархии Персидского залива. Еще в 1984 г. страны Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) договорились создать общие вооруженные силы «Щит полуострова» численностью 10 тыс. человек. Это решение долгое время носило номинальный характер. 11 декабря 2013 г. страны ССАГПЗ подписали соглашение о взаимодействии в сфере безопасности, которое предполагало создание командных структур для «Щита полуострова». Но 6 августа 2014 г. лидер ИГИЛ аль-Багдади заявил о намерении захватить Кувейт. Реакция остальных стран ССАГПЗ была сдержанной: сообщений о намерении оказать помощь Кувейту в случае агрессии не последовало. 2 сентября 2014 г. министр обороны США Чак Хейгел запросил монархии Залива о готовности задействовать силы «Щита полуострова» против ИГИЛ. Его призыв остался без ответа.

23 сентября 2014 г. США нанесли ракетно-бомбовые удары по позициям ИГИЛ на территории Сирии. Президент Б. Обама заявил, что, если Б. Асад будет противодействовать авиаударам, Вашингтон готов применить силу против его правительства. Россия осудила эти авиаудары, заявив, что они противоречат Уставу ООН. Госдепартамент США,

в свою очередь, указал, что правительство Б. Асада знало о готовящихся авиаударах по позициям ИГИЛ. 27 сентября 2014 г. боевые вылеты стала совершать британская авиация, не нанося при этом авиаударов. Одновременно начались американо-турецкие переговоры о возможности участия Турции в войне с ИГИЛ.

Экспансия сил ИГИЛ в Ираке была приостановлена. В октябре 2014 г. США применили вертолеты «Apache» для защиты багдадского аэропорта, что позволило снять его осаду силами ИГИЛ, которые вынуждены были пересмотреть свои планы. 17 сентября 2014 г. они захватили стратегически важный мост через Евфрат и начали масштабное наступление на курдские территории на севере Сирии. Зимой 2015 г. ИГИЛ перенесло военную деятельность в Сирию. Хотя сирийские курды одержали победу в битве на реке Кобани (север Сирии), формирования ИГИЛ заняли восточную (полупустынную) часть страны и разгромили большую часть вооруженных светских группировок. 20 мая 2015 г. боевики ИГИЛ захватили город Пальмиру, 6 августа 2015 г. выбили сирийскую армию из ключевого города Эль-Карьятейн в центральной провинции Хомс.



Успехи ИГИЛ привели к изменению состава противостоящих группировок в Сирии. Теперь правительство Б. Асада боролось не с оппозицией, а в союзе с курдскими формированиями противостояло радикально-исламистским группировкам ИГИЛ и «Джебхат-ан-Нусра».

20.4. Война «Аравийской коалиции»

Активность радикальных суннитов в Сирии и Ираке совпала с успехами шиитов в Йемене. Конфликт между суннитами и шиитами тлел в этой стране с 2004 г. (зимой 2010 г. в СМИ даже появились сообщения о готовности США нанести ракетно-бомбовые удары по позициям йеменских шиитов). После ухода президента Али Абдаллы Салеха в начале 2012 г. ситуация обострилась, перейдя в межконфессиональную войну. Успех в ней стал сопутствовать хуситам — военизированной группировке шиитов. В октябре 2014 г. под ее контроль перешел юго-запад страны. В начале 2015 г. волнения начались в столице Йемена — Сане. 22 января 2015 г. президент Абд Раббо Мансур Хади подал в отставку. На следующий день США прекратили антитеррористическую операцию в Йемене.

► **Хуситы** (движение «Ансар Аллах») — военизированная группировка шиитов, действующая на территории Йемена. Названа по имени ее основателя Хусейна аль-Хуси, убитого в бою с правительственными войсками в 2004 г.

После взятия Саны хуситы предъявили ультиматум всем политическим партиям страны с предложением создать коалиционное правительство. Поскольку ультиматум остался без ответа, хуситы объявили конституционную декларацию. По ее условиям в Йемене создавался президентский совет для руководства страной и распускался парламент, вместо которого формировался Национальный переходный совет во главе с Мухаммедом Али аль-Хуси. 15 февраля 2015 г. хуситы начали осаду главного порта страны Адена, бывшей столицы Южного Йемена. Военные действия переносились в провинцию Саада на границу с Саудовской Аравией.

Это важно

Саудовская Аравия восприняла победу хуситов в Йемене как *casus belli* по трем причинам. *Во-первых*, в Эр-Рияде опасались, что оказываются в окружении двух шиитских государств — Ирана и Йемена. *Во-вторых*, руководство Саудовской Аравии полагало, что за действиями хуситов стоит Иран. *В-третьих*, саудовская элита считала неприемлемым переход в руки шиитов стратегически важного (в том числе для поставок нефти) порта Аден. Страны Персидского залива отказались признать законность конституционной декларации.

22 марта 2015 г. Совет Безопасности ООН, собравшийся из-за обострившейся обстановки в Йемене, подтвердил легитимность президента Абд Раббу Мансура Хади, а также рекомендовал всем сторонам воздерживаться от любых действий, подрывающих «единство, суверенитет, независимость и территориальную целостность Йемена». Министр иностранных дел Йемена, назначенный президентом А. Р. М. Хади, 23 марта 2015 г. обратился к аравийским монархиям с просьбой о введении в страну контингента вооруженных сил «Щит полуострова». Монархии Персидского залива согласились с этим предложением. 26 марта 2015 г. король Саудовской Аравии Салман отдал приказ начать военную кампанию против хуситов под названием «Буря решимости». Кроме того, в кампании приняли участие другие страны ССАГПЗ, Египет и Пакистан, направившие в район Йемена военно-морские и военно-воздушные силы. Эта военная операция получила название войны «Аравийской коалиции».

Силы «Аравийской коалиции» наносили ракетно-бомбовые удары по позициям хуситов и основным административным центрам Йемена. Объектами для ударов становились и нефтехранилища на юге страны. Эти шаги активизировали деятельность сторонников свергнутого президента А. Р. М. Хади. 5 мая 2015 г. при поддержке саудовских ВВС они взяли под контроль аэропорт города Аден. Хуситы, в свою очередь, стали помогать шиитским повстанцам в саудовской провинции Наджране, которые сформировали свое движение «Ахрап Эн-Наджран». Для

их поддержки йеменские хуситы начали наносить ракетные удары по саудовским позициям в Наджране.

В июне 2015 г. в Женеве под эгидой ООН начались мирные переговоры. В консультациях приняли участие прибывшая из Эр-Рияда делегация экс-президента Йемена Мансура Хади, представители хуситов и сторонников экс-президента Али Абдаллы Салеха, представители всех постоянных членов Совета Безопасности ООН, нескольких арабских государств и стран Евросоюза. 18 июня 2015 г. на переговорах в Женеве стороны договорились о гуманитарном перемирии. Однако попытки ввести соглашение в силу закончились неудачей: несмотря на серию заявлений, военные действия так и не прекратились.

В августе 2015 г. «Аравийская коалиция» начала сухопутную операцию в Йемене. 4 августа 2015 г. силы «Аравийской коалиции» предприняли наступление на позиции хуситов сначала в Адене, а затем в южных районах Йемена. К концу августа 2015 г. силы коалиции взяли под контроль юг и восток страны и подошли вплотную к столице страны Сане. К участию в наземной операции «Аравийской коалиции» на этом этапе присоединились Катар, Кувейт, Судан, а впоследствии и Марокко, направив в Йемен своих военнослужащих.

Первоначально коалиции удалось достичь серии успехов, самым крупным из которых было установление полного контроля над Баб-эль-Мандебским проливом и плотиной Маариба. Но постепенно силы хуситов стали наносить все более эффективные удары, уничтожая саудовские военные корабли и самолеты. 7 ноября 2015 г. хуситы и части йеменской армии перешли в наступление на юге Йемена, вновь выйдя на побережье Баб-эль-Мандебского пролива. В декабре 2015 г. хуситы начали контрнаступление в приграничных районах Саудовской Аравии. Опасной для Королевства ситуации удалось избежать применением закупленных у Британии крылатых ракет. К началу 2016 г. силы «Аравийской коалиции» перешли к позиционной войне.

Это важно

Соединенные Штаты и страны ЕС не осудили операцию «Аравийской коалиции», хотя официально и не поддержали, только осенью 2015 г. Вашингтон и Лондон подтвердили, что координируют свои действия с этой организацией. Командующий Центральным командованием ВВС США генерал Чарльз Браун-младший заявил, что американские военные работают в «саудовском центре планирования по координации полетов», помогают определять цели и снабжают Эр-Рияд разведывательными данными. Пентагон обеспечивал саудовскую авиацию топливом и боеприпасами. Британия также подтвердила, что между Лондоном и Эр-Риядом есть договоренность о военном сотрудничестве (17 января 2016 г. министр иностранных дел Саудовской Аравии Абдель аль-Джубейр заявил, что в саудовском центре управления, координирующем боевые действия, работают британские военные советники).

Иную позицию заняла Россия. Министр иностранных дел С. В. Лавров заявил, что Москва разочарована действиями «Аравийской коалиции» против хуситов в Йемене, предпринятыми без консультаций с СБ ООН (саудовские удары при этом дважды поражали генеральное консульство России в Адене). С началом конфликта Россия организовала эвакуацию из Йемена морским и воздушным путем своих граждан, а также 20 граждан других государств. 21 октября 2015 г. Москву посетила делегация хуситов и союзных им политических сил с призывом стать посредником на переговорах.

Позиция Ирана была более жесткой. С началом конфликта он направил эсминец «Альборз» и судно поддержки «Бушер» на боевое дежурство в Аденский залив и Баб-эль-Мандебский пролив, а также корабль «Иран шахид» с грузом гуманитарной помощи в Йемен, предупредив, что начнет боевые действия против любого государства, которое атакует корабль. В ответ Саудовская Аравия заявила, что Иран является стороной конфликта.

Это интересно

Официальные представители ООН критиковали Саудовскую Аравию и ее союзников за бомбардировки жилых кварталов. Ударом по имиджу коалиции стал нанесенный 27 октября 2015 г. авиаудар по госпиталю организации «Врачи без границ» в Йемене, что привело к человеческим жертвам. 22 декабря 2015 г. Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн заявил на заседании Совета Безопасности ООН, что коалиция несет ответственность за большинство атак на жилые районы и гражданские объекты в Йемене. Эти события облегчили действия иранской дипломатии, обвинявшей «Аравийскую коалицию» в несанкционированной агрессии.

Итогом войны стал дипломатический кризис в ирано-саудовских отношениях. 2 января 2016 г. министерство внутренних дел Саудовской Аравии заявило о казни 47 человек за терроризм и подстрекательство к мятежу (имелись в виду продолжающиеся военные действия в провинции Наджран). Среди казненных был также известный шиитский проповедник ан-Нимр. Его казнь осудили в Иране, Ираке, Сирии, Ливане. Наибольшее возмущение казнь вызвала в Иране. В Тегеране демонстранты ворвались в посольство Саудовской Аравии, откуда их вытеснила полиция, а в Мешхеде подожгли консульство этой страны.

В июне 2017 г. ООН подготовило «дорожную карту» выхода из кризиса в Йемене. Документ предусматривал ввести двухлетний переходный период, а также возвращение в течение двух месяцев бывшего правительства в Сану. На первом этапе должны быть отменены консти-

тиционная декларация от 2015 г. и все акты, принятые после революции. На втором этапе должен быть создан военный комитет (состоящий из военачальников, не участвовавших в боевых действиях), выводятся войска ополчения из городов, формируется правительство национального единства. Третий этап предусматривает ряд мероприятий по восстановлению государственности Йемена. Однако пока договоренности остаются нереализованными.

20.5. Рост военной активности Турции

Вооруженный конфликт в Ираке и Сирии изменил военную позицию Турции. Правительство Р. Эрдагана занимало недружественную позицию к правительству. 4 октября 2011 г. в Стамбуле был создан Сирийский национальный совет для координации действий сирийской оппозиции. На турецкой территории открывались лагеря для беженцев и тренировочные — для оппозиции. 22 июня 2012 г. ПВО Сирии сбили турецкий истребитель F-4 «Фантом». 5 июля 2012 г. в пограничном городе Алеппо ВВС Сирии уничтожили пять турецких грузовиков. 3 октября 2012 г. турецкая армия нанесла удары по территории Сирии в ответ на минометный обстрел города Акчакале. В декабре 2012 г. на турецко-сирийской границе были размещены комплексы ПРО ТВД «*Patriot*». Четыре комплекса поставили США, по два — Германия и Нидерланды.

Анкара пыталась сначала реализовать свои интересы политическими средствами, поддерживая светскую и умеренно исламистскую оппозицию президенту Б. Асаду. Но в середине 2014 г. активизация ИГИЛ и «Джебхат-ан-Нусра» поставила ее перед непростой дилеммой. Турция не могла открыто поддерживать радикально-исламистские силы из-за опасений осложнить отношения со странами ЕС. В то же время активизация курдских сил представляла угрозу для нее из-за проблемы Курдистана.

Отношения с курдскими образованиями Анкара выстраивала по-разному. В середине 2000-х годов наибольшую тревогу у турецкого руководства вызывал *Иракский Курдистан*, прежде всего из-за наличия у него самостоятельных вооруженных формирований пешмерга. Но к началу Сирийской войны в Анкаре оценили отсутствие враждебных действий с его стороны. 29 ноября 2013 г. состоялось парафирование пакета контрактов на транспортировку нефти и газа через турецкую территорию. В декабре 2015 г. президент Турции Р. Т. Эрдоган сообщил, что еще в 2014 г. между сторонами было достигнуто соглашение о сотрудничестве в борьбе против терроризма.

Гораздо большую тревогу в Анкаре вызывал *Сирийский Курдистан (Рожава)*, лидеры которого занимали более радикальные позиции, чем

их иракские соплеменники. С лета 2012 г. его территория контролируется Высшим курдским советом и связанными с ним вооруженными группировками. В ноябре 2013 г. было сформировано региональное правительство, куда вошли курды, ассирийцы и арабы, а 21 января 2014 г. объявлено о создании Автономии Сирийского Курдистана. Турция, однако, рассматривала отряды народной обороны Сирийского Курдистана как террористическую организацию. Руководство Рожавы, в свою очередь, не раз упрекало Турцию в организации помощи ИГИЛ и другим радикальным исламистам.

Позиция Турции ужесточилась, когда на первых в стране прямых президентских выборах 10 августа 2014 г. победил премьер-министр Реджеп Тайип Эрдоган. Новым премьер-министром после ухода Р. Т. Эрдогана стал министр иностранных дел Турции Ахмет Давутоглу, избранный лидером правящей партии «Справедливость и развитие». Администрацию Р. Т. Эрдогана обеспокоило растущее военное взаимодействие США и Иракского Курдистана. В Анкаре опасались, что американское оружие попадет в руки сирийских курдов.

Правительство Турции склонялось к военному вмешательству в сирийский конфликт. 22 февраля 2015 г. турецкие военные перешли на сирийскую территорию в районе города Кобани и направились в сторону находившейся в 30 км от границы гробницы Сулейман-шаха, деда основателя Османской империи султана Османа. В соответствии с Анкарским договором 1921 г. усыпальница имела статус турецкого анклава на территории Сирии. Почетный караул гробницы состоял из 39 турецких военнослужащих. Гробница была временно перемещена ближе к турецкой границе — в район Эшма. Премьер-министр Турции А. Давутоглу заявил: «Никто не может сомневаться в мои и решимости Турции. Это должно быть хорошо известно. Если в опасности находится хоть один камешек, представляющий собой наше наследие, то наш долг — защитить его».

Руководство Сирии подвергло критике турецкую операцию, указав, что она «грубо попирает сирийский суверенитет». Великие державы (включая Россию и США) заявили, что с пониманием относятся к позиции Анкары, хотя призывали стороны к сдержанности.

Ситуация обострилась 20 июля 2015 г., когда в турецком городе Суруч возле турецко-сирийской границы был совершен террористический акт, жертвами которого стали 32 человека. Турецкое правительство возложило ответственность за него на ИГИЛ. 23 июля 2015 г. его боевики с территории Сирии атаковали турецких пограничников. 24 июля 2015 г. Совет безопасности Турции принял решение о бомбардировках позиций ИГИЛ в Сирии. В тот же день США и Турция достигли соглашения об использовании для этих целей американской

базы Инджирлик на турецкой территории. Соединенные Штаты направили на военную базу Инджирлик шесть многоцелевых истребителей F-16 и около 300 военнослужащих для проведения авиааналетов на территории Сирии и Ирака, захваченных боевиками «Исламского государства». В заявлении Пентагона указывалось, что «небольшое подразделение» и оборудование было перенаправлено в Турцию с базы в Италии.

Это важно

24 июля 2015 г. турецкая авиация начала наносить ракетно-бомбовые удары по позициям ИГИЛ в Сирии. На следующий день премьер-министр Р. Т. Эрдоган подтвердил сообщения, что турецкие истребители нанесли авиаудары по позициям курдских боевиков на севере Ирака. Это вызвало негативную реакцию турецких курдов: Курдская рабочая партия (РПК) заявила о выходе из режима перемирия, длившегося с 2011 г. до 27 июля 2015 г. Автономия Сирийского Курдистана обвинила Турцию в нападении на них. «Турция готова работать с сирийской курдской группой “Демократический союз”, которая связана с РПК, при условии, что она не будет представлять угрозу для Турции и разорвет отношения с сирийским президентом Башаром Асадом», — заявил премьер А. Давутоглу.

Бомбардировки позиций Иракского и Сирийского Курдистанаставили Турцию в сложное дипломатическое положение, поскольку курды были союзниками Соединенных Штатов. Администрация Б. Обамы призвала стороны воздержаться от насилия, однако уточнила, что Анкара имеет право защищаться от нападений курдских сепаратистов. Турция выступила с инициативой проведения экстренного совещания постоянных представителей стран НАТО, чтобы обсудить координацию боевых действий против боевиков группировки ИГИЛ и курдских сепаратистов. Анкара воспользовалась ст. 4 Вашингтонского договора 1949 г., дающей членам НАТО право созывать совещание союзников в случае угрозы своей безопасности или территориальной целостности.

Экстренное заседание Совета НАТО на уровне послов стран—участниц Вашингтонского договора состоялось в Брюсселе 28 июля 2015 г. Турция обратилась к руководству организации «в связи с серьезностью ситуации после чудовищных террористических нападений в последние дни, а также чтобы проинформировать союзников о принимаемых мерах». Полной поддержки позиция Анкары не получила. Представители США и Британии приветствовали борьбу Турции с терроризмом, но не одобрили ее противостояние с курдами. С критическими заявлениями в адрес Анкары выступили представители Германии и Франции. Официальных документов принять не было, но к 30 июля 2015 г. Турция прекратила авиаудары.

Это интересно

Американский эксперт Ариэль Коэн позднее утверждал, что Брюссельский саммит НАТО 28 июля 2015 г. стал «спусковым механизмом» для российской операции в Сирии. По его мнению, Москва увидела неготовность НАТО принимать жесткие решения и безоговорочно поддерживать своего партнера. Но США никогда не поддерживали Турцию в ее акциях против курдов. В этом смысле Брюссельское совещание едва ли могло подтолкнуть Россию к военной операции.

4 декабря 2015 г. Турция отправила на территорию Ирака без согласования с официальным Багдадом один танковый батальон якобы для совместных тренировок с курдской армией пешмерга. Правительство Ирака предложило Турции незамедлительно отвести свои войска и заявило, что направит официальную жалобу в СБ ООН, если Турция не ответит на его ультиматум о выводе войск, который истечет 8 декабря вечером. Анкара, однако, не выполнила требование Багдада. 9 декабря 2015 г. BBC Турции нанесли серию авиаударов по приграничной иракской территории. В ответ 10 декабря 2015 г. МИД Ирака связался с пятью постоянными членами СБ ООН для формирования международной позиции в отношении Турции, обратился с запросом к Лиге арабских государств. 19 декабря 2015 г. Турция заявила о выводе войск из Ирака, хотя, по другим данным, часть турецких военных оставалась на территории страны, сменив тактику.

20.6. Российская военная операция в Сирии

К середине 2015 г. ситуация для правительства Б. Асада стала крайне напряженной. Сирийское руководство контролировало только четверть территории страны: остальные ее части находились в руках ИГИЛ и других исламистских группировок (прежде всего «Джебхат-ан-Нусра»), а также властей Сирийского Курдистана и сирийской оппозиции. Турция, все сильнее вмешивавшаяся в сирийский конфликт, занимала откровенно враждебную позицию к администрации Б. Асада. На саммите НАТО в Анталии 14–15 мая 2015 г. вновь, как и в 2012 г., обсуждалась возможность введения «бесполетной зоны» над Сирией по ливийскому сценарию. Последнее означало бы почти гарантированный крах правительства Б. Асада и резкое усиление позиций ИГИЛ.

Такая ситуация вынуждала российское руководство осуществить военное вмешательство в сирийский конфликт. Москва опасалась за судьбу опорного пункта в Тартусе — единственной российской базы на Средиземном море. В Москве не хотели укрепления радикальных исламистов в Сирии и превращения страны в опору деятельности

ИГИЛ. Правовой базой российско-сирийского взаимодействия был подписанный 8 октября 1980 г. договор «О дружбе и сотрудничестве между СССР и Сирийской Арабской Республикой». В соответствии с ним стороны могли осуществлять военно-техническое взаимодействие, хотя не имели союзнических обязательств друг перед другом. 26 августа 2015 г. Россия и Сирия заключили Соглашение о размещении авиационной группы Вооруженных сил Российской Федерации на сирийской территории. 21–22 сентября 2015 г. состоялся экстренный краткосрочный визит в Москву премьер-министра Израиля Б. Нетаньяху и делегации высокопоставленных израильских военных, которые провели закрытые консультации со своими российскими коллегами.

28 сентября 2015 г. президент В. В. Путин выступил перед Генеральной Ассамблеей ООН с призывом сформировать глобальную коалицию для борьбы с ИГИЛ. На следующий день в Багдаде был создан Координационный центр по сбору информации, участниками которого стали Ирак, Иран, Россия и Сирия. 30 сентября 2015 г. президент Б. Асад обратился к России с официальной просьбой об оказании военной помощи. В тот же день Совет Федерации дал президенту В. В. Путину согласие на использование Вооруженных сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики. Формат помощи предусматривал применение только Воздушно-космических сил (ВКС) для оказания поддержки сухопутным войскам Сирии с воздуха без проведения наземной операции. Российская авиация начала наносить удары по позициям ИГИЛ и других радикальных группировок.

Авиационная группа ВКС в Сирии насчитывала около 4 тыс. человек личного состава и более 70 самолетов и вертолетов: истребители Су-30 и Су-35, фронтовые бомбардировщики Су-24 и Су-34, а также штурмовики Су-25. Для нанесения авиаударов использовались база в Латакии и аэропорт Хмеймим. В боевых действиях в Сирии участвовали дальние бомбардировщики Ту-22М3, базирующиеся на территории РФ на аэродроме в Моздоке (часть их была переброшена с Дальнего Востока), а также стратегические Ту-95МС и Ту-160, размещенные в городе Энгельсе (Саратовская область). При участии России в Сирии была создана объединенная система ПВО, обеспечивающая охрану всех военных и стратегически важных гражданских объектов. К проведению операции подключился также ВМФ России, в том числе ракетные крейсеры «Москва» и «Варяг». 7 октября 2015 г. с кораблей Каспийской флотилии по объектам ИГИЛ на территории Сирии был нанесен удар 26 крылатыми ракетами «Калибр», через месяц состоялся пуск еще 18 ракет. Четыре пуска «Калибров» по объектам ИГИЛ осуществила подводная лодка «Ростов-на-Дону». В ходе операции были

впервые применены крылатые ракеты морского базирования «Калибр» и крылатые ракеты воздушного базирования Х-101.

Поддержка российских ВКС позволила правительстенным силам Сирии сначала стабилизировать фронт, а затем перейти в контрнаступление. Конфигурация военных сил в Сирии не позволяла, однако, начать наступление сразу на ИГИЛ, требовалось ликвидировать анклавы, находящиеся под контролем других радикально-исламистских группировок. К концу 2015 г. сирийская армия сумела «зачистить» ряд анклавов на северо-западе страны, образовавшихся в результате боев 2012 г., взять под контроль провинцию Латакия и городскую агломерацию Хомс (опорный пункт оппозиции). Страны НАТО и монархии Персидского залива утверждали, что российская авиация бомбит не ИГИЛ, а «умеренные силы». 2 октября 2015 г. Турция, Франция, Германия, Катар, Саудовская Аравия, Британия и США подписали декларацию с призывом к России «немедленно прекратить атаки на сирийскую оппозицию и гражданских лиц и сосредоточить усилия на борьбе с ИГИЛ». В дальнейшем эти настроения усиливались.

Администрация Б. Обамы была недовольна тем, что из-за действий российских ВКС стало невозможно ввести «беспилотную зону» над Сирией. Однако выступить открыто в поддержку ИГИЛ и «Джебхат-ан-Нусра» США в тот момент не могли. 12 октября 2015 г. Россия и США подписали Меморандум о безопасности полетов в Сирии. Документ фиксировал правила взаимодействия военной авиации в сирийском воздушном пространстве, главным из которых было соблюдение расстояния до 20 км между сторонами. Соединенные Штаты подписали соглашение от имени всей борющейся с ИГИЛ коалиции. Документ вступил в силу 20 октября 2015 г.

Менее конфликтно российскую операцию восприняли страны ЕС. СМИ государств Евросоюза также критиковали Россию за нанесение ударов по сирийской «умеренной оппозиции». Ситуация изменилась после масштабных терактов в Париже 13 ноября 2015 г., ответственность за которые взяло на себя ИГИЛ. (Накануне Франция направила к берегам Сирии авианосец «Шарль де Голль» для нанесения авиаударов по этой группировке.) 26 ноября 2015 г. президент Ф. Олланд посетил с рабочим визитом Москву. Хотя конкретных договоренностей достигнуто не было, президент Франции заявил о возможности создания «большой коалиции» против терроризма, что было воспринято в США как поворот стран ЕС к взаимодействию с Россией, прерванному украинским кризисом (см. гл. 21). 4 декабря 2015 г. бундестаг ФРГ проголосовал за ограниченное участие немецких вооруженных сил в нанесении авиаударов по ИГИЛ. Однако кабинет А. Меркель отказался взаимодействовать в этом процессе с Россией из-за ее сотрудничества с правительством Б. Асада.

Это интересно

Теракты в Париже вызвали дипломатическую коллизию: Североатлантический альянс не ввел в действие ст. 5 Вашингтонского договора о взаимопомощи в случае агрессии (как это было сделано в отношении США 12 сентября 2001 г.), Британия также не заявила о введении в действие Ланкастерского соглашения с Францией 2010 г. В результате появились многочисленные инсинации на тему «раскола в НАТО» и «неполноправного» членства Франции в альянсе. Психологически эти факторы облегчали начало российско-французского диалога по борьбе с ИГИЛ.

Более жестко к российской операции отнеслись страны Ближнего Востока, особенно Саудовская Аравия и Катар. 1 октября 2015 г. Эр-Рияд официально потребовал от Москвы прекратить военные действия. Две страны также утверждали, что Россия фактически выступает союзником шиитов против суннитов. Наиболее болезненно российскую операцию восприняло руководство Турции, что привело к тяжелому российско-турецкому дипломатическому конфликту (см. ниже). Ситуация обострилась 31 октября 2015 г., когда над Синайским полуостровом потерпел крушение российский самолет «Airbus» A321 компании «Когалымавиа». Позднее было признано, что самолет с высокой долей вероятности был сбит выстрелом ПЗРК, произведенным членами одной из радикальных группировок, контролирующей Синайский полуостров, хотя не исключался и взрыв в грузовом отсеке. Россия эвакуировала своих туристов из Египта, туристическим агентствам не рекомендовалось продавать путевки в эту страну. 17 ноября 2015 г. президент В. В. Путин заявил о том, что Россия будет действовать в соответствии со ст. 51 Устава ООН, которая дает право на нанесение ударов по источнику угрозы (в данном случае террористической) на территории любой страны.

Умеренная сирийская оппозиция стала склоняться к переговорам с правительством Б. Асада. Еще 30 октября 2015 г. в Вене под руководством глав МИД России, США, Саудовской Аравии и Турции состоялись переговоры по Сирии. Однако Венские переговоры оказались неудачными из-за позиции сирийской оппозиции, требовавшей отставки Б. Асада в качестве предварительного условия. 30 декабря 2015 г. министр иностранных дел России С. В. Лавров выдвинул три предложения о начале политического процесса: отказ сторон от предварительных условий, создание группы наблюдателей под контролем ООН и отсутствие на переговорах террористических группировок. Российские предложения стали основой для российско-американских консультаций. 27 февраля 2016 г. в Сирии под контролем России и США вступило в силу перемирие между правительством Б. Асада и умеренной сирийской оппозицией.

Боевые действия против ИГИЛ и «Джебхат-ан-Нусра» продолжались. 14 марта 2016 г. президент России В. В. Путин заявил о начале

вывода российской военной группировки из Сирии. Однако Россия сохранила военное присутствие на сирийской территории. 9 августа 2016 г. Россия и Сирия ратифицировали соглашение о размещении российской авиагруппы в провинции Латакия на бессрочный период.

Вывод части российской группировки не мешал успешному наступлению сирийских войск. В марте 2016 г. правительственные силы заняли город Пальмиру; 25 июня 2016 г. сирийская армия при поддержке российских ВКС начала наступление на город Алеппо (север страны), который выступал важным центром снабжения боевиков. Попытки радикалов прорвать окружение оказались неудачными. В сентябре 2016 г. правительственные силы окружили Алеппо.

Это важно

Россия предприняла попытку договориться с США о начале политического процесса в Сирии. 9 сентября 2016 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров и госсекретарь США Джон Керри согласовали в Женеве «план по Сирии» (опубликован российской стороной 27 сентября 2016 г.). Он предусматривал в течение 48 часов прекращение огня и координацию операций между российскими и американскими военными. Правительственные силы и умеренная оппозиция должны были отвести тяжелую бронетехнику и артиллерию от ряда населенных пунктов. Документ также предполагал отделение «умеренной оппозиции» от радикалов — ИГИЛ и «Джебхат-ан-Нусра».

Однако 19 сентября 2016 г. сначала оппозиция, а затем сирийская армия заявили о возобновлении боевых действий после того, как американская коалиция разбомбила сирийские войска в районе города Дейр-эз-Зора. Наступление сирийских войск и российских ВКС вызвало масштабную критику на Западе, прежде всего, со стороны правозащитных организаций. Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд аль-Хуссейн назвал действия сирийских проправительственных войск и российские авиаудары «преступлениями исторического масштаба». Госсекретарь Дж. Керри потребовал от министра иностранных дел России немедленно прекратить военную операцию в Алеппо. 29 сентября 2016 г. спикер государственного департамента Джон Кирби заявил об угрозе терактов в российских городах, что вызвало жесткий ответ российского МИДа. 3 октября 2016 г. Госдепартамент США заявил о приостановлении своего участия в двусторонних каналах связи с Россией, установленных с целью поддержания режима прекращения боевых действий в Сирии, и переговорах о введении в действие Женевского мирного соглашения в этой стране. При этом было заявлено, что американские военные продолжат использовать каналы связи с министерством обороны РФ для недопущения инцидентов во время проведения операций.

Российская сторона восприняла угрозы серьезно. 6 октября 2016 г. официальный представитель Минобороны РФ генерал-майор И. Коншаков заявил: «Напомню американским стратегам, что воздушное прикрытие российских военных баз в Хмеймиме и Тартусе осуществляется зенитными ракетными системами С-400 и С-300, радиус действия которых может стать сюрпризом для любых неопознанных летающих объектов». К берегам Сирии был срочно направлен тяжелый авианесущий крейсер «Адмирал Флота Советского Союза Кузнецов» и переброшен комплекс ПВО С-300 для обеспечения безопасности российской военно-морской базы в Тартусе и находящихся в прибрежной зоне кораблей оперативного соединения ВМФ России с воздуха. Впервые в боевых условиях был применен береговой ракетный комплекс «Бастон-П».

Это важно

Кризис вокруг Алеппо создал новую ситуацию в российско-американских отношениях. Впервые после окончания холодной войны о возможности прямого военного конфликта России и США заговорили не на экспертном, а на официальном уровне. Сирия оказалась конфликтной зоной, где были непосредственно развернуты российская и американская военная инфраструктуры в опасной близости друг от друга. Москва и Вашингтон проводили две параллельные военные операции, периодически нанося прямые военные удары по союзникам друг друга. Это создавало высокий риск прямого российско-американского конфликта на Ближнем Востоке.

В тот момент стороны удержались от открытого конфликта. США отказались от нанесения ударов по сирийским войскам. Россия и Сирия 20 октября 2016 г. объявили гуманитарную паузу, организовав шесть коридоров для мирных жителей и два коридора для выхода боевиков из Алеппо. В декабре 2016 г. правительственные силы установили полный контроль над Алеппо. *Россия попыталась перевести конфликт в Сирии в формат международного дипломатического урегулирования.*

20.7. Российско-турецкий дипломатический конфликт

Наиболее болезненно российскую операцию восприняло руководство Турции. 1 октября 2015 г. ее министерство иностранных дел выразило серьезное беспокойство по поводу наносимых российскими ВВС ударов в Сирии. По заявлению властей Турции, с 3 по 10 октября 2015 г. произошло два нарушения российскими самолетами ее воздушного пространства в районе сирийско-турецкой границы. 6 октября 2015 г. Турция предложила России создать рабочую группу по согласо-

ванию действий в Сирии на уровне министерств обороны двух стран. В тот же день президент Р. Т. Эрдоган заявил, что «Россия рискует потерять дружбу с Турцией».

17 октября 2015 г. премьер-министр Республики Ахмет Давутоглу сообщил, что турецкие войска будут сбивать самолеты, нарушившие воздушное пространство страны. В тот момент Россия не восприняла эту угрозу как реальную. 20 октября 2015 г. по аналогии с условиями российско-американского меморандума была организована прямая телефонная линия между министерствами обороны РФ и Турции по вопросам предотвращения воздушных происшествий в небе над Сирией.

Ситуация обострилась в конце ноября 2015 г., когда российская авиация нанесла авиаудары по боевикам, находящимся в районах проживания тюркской народности — туркоманов. МИД Турции потребовал от России немедленно прекратить эти бомбардировки. 24 ноября 2015 г. российский Су-24 был сбит истребителями F-16 ВВС Турции на сирийско-турецкой границе. Экипаж успел катапультироваться, однако спускающегося на парашюте пилота расстреляли в воздухе боевики. Президент В. В. Путин назвал инцидент с российским Су-24 в Сирии «ударом в спину», который нанесли пособники террористов, а 29 ноября 2015 г. подписал указ об экономических мерах в отношении Турции. В соответствии с указом вводился запрет или ограничение на ввоз в Россию отдельных видов турецких товаров, прежде всего овощей и фруктов. Россия также приостановила действие соглашения 2010 г. о безвизовом режиме с Турцией. В качестве условия для нормализации отношений Москва поставила принесение извинений с турецкой стороны. Администрация Р. Т. Эрдогана сочла подобные требования неприемлемыми.

Россия предприняла дополнительные военные меры. 24 ноября 2015 г. Минобороны России объявило, что для усиления противовоздушной обороны ракетный крейсер «Москва», оснащенный системой ПВО «Форт», займет прибрежный район Латакии. На следующий день сообщалось, что на российской авиабазе «Хмеймим» в Латакии будут размещены ЗРС С-400 «Триумф» (системы были развернуты 26 ноября 2015 г.).

Ответом Анкары стало турецко-саудовское сближение. 15 декабря 2015 г. Саудовская Аравия заявила о формировании исламской антитеррористической военной коалиции с участием 34 стран. Все они были суннитскими государствами, что позволяло назвать этот альянс «суннитской коалицией». Объединенный командный оперативный центр размещался в Эр-Рияде. Целью коалиции было заявлено «противодействие терроризму, ставшему угрозой интересов исламской нации», а также «право народов на самозащиту». Турция подтвердила о готовности всемерно сотрудничать с коалицией.

В начале февраля 2016 г. планировался полет российских наблюдателей над территорией Турции в рамках Договора по открытому небу (ДОН), а также инспекция района на территории Турции в рамках Венского документа 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности. После прибытия российской миссии и объявления планируемого маршрута турецкие военные отказали в его проведении. 19 февраля 2016 г. российская делегация в консультативной комиссии по открытому небу в Вене заявила о недопустимости запрета полетов над Турцией в нарушение ДОН. Премьер Турции А. Давутоглу сослался на то, что Анкара «имеет право принимать любые меры для защиты своей безопасности».

Администрация Р. Т. Эрдогана с тревогой восприняла успехи сирийских курдов, которые зимой 2016 г. установили контроль над сирийско-турецкой границей. 4 февраля 2016 г. Министерство обороны РФ сообщило, что располагает данными о подготовке Турции к проведению военной операции в Сирии. В качестве доказательства приводились спутниковые снимки с концентрацией турецких войск на границе и отказ Анкары от проведения российских инспекционных полетов. Президент Р. Т. Эрдоган отверг обвинения России. 16 февраля 2016 г. о готовности провести наземную военную операцию в Сирии заявили главы МИД Саудовской Аравии и Катара, что вызвало негативную реакцию правительства Б. Асада. Саудовская военная авиация была размещена на базе Инджирлик в Турции.

К середине 2016 г. напряженность в российско-турецких отношениях стала спадать: на первый план стали выходить долгосрочные стратегические интересы Москвы и Анкары. *Во-первых*, конфликт с Россией вел Турцию к потере мощного источника доходов от туризма. *Во-вторых*, Турция теряла в лице России важный рынок сбыта продовольствия и легкой промышленности. *В-третьих*, страны Запада не оказали Турции поддержки в ее конфликте с Россией. (В частности, в апреле 2016 г. канцлер Германии А. Меркель не отказалась от заявлений о виновности Турции в «геноциде армян», несмотря на требования Анкары.) В турецком руководстве росло ощущение, что США и страны ЕС используют Турцию для противостояния России в своих интересах. Россия, в свою очередь, также убедилась в недостаточной поддержке со стороны традиционных партнеров. Армения, союзник по ОДКБ, не выступила с заявлением об однозначной поддержке позиции России. Не выразили официальной поддержки России и страны, традиционно занимавшие антитурецкую позицию, — Болгария, Греция, Кипр.

Поворот в российско-турецких отношениях произошел 12 июня 2016 г., когда президент Р. Т. Эрдоган поздравил россиян с Днем России. 27 июня 2016 г. президент Турции направил письмо президенту России, в котором выразил свою заинтересованность в урегулировании кризисной ситуации. Р. Т. Эрдоган выразил свое сочувствие и глу-

бокие соболезнования семье погибшего российского пилота. Министр иностранных дел России С.В. Лавров заявил, что Россия и Турция возобновят работу по сирийскому урегулированию. В России возобновили продажу туристических туров в Турцию.

Это важно

Новым импульсом к российско-турецкому сближению стала неудачная попытка переворота в Турции. В ночь с 15 на 16 июля 2016 г. группа турецких военных во главе с отставным полковником Мухарремом Кесе попыталась совершить в стране военный переворот, взяв под контроль ряд стратегически важных объектов в крупнейших городах Турции (прежде всего — в Анкаре и Стамбуле). Эта попытка обернулась неудачей — власть сохранилась у президента Р.Т. Эрдогана и правительства Турции. Неудачный переворот ухудшил отношения Турции со странами Запада. По заявлению турецкого руководства, военный путч вдохновил живущий в США оппозиционер-проповедник Фетхулах Гюлен, которого Вашингтон отказался выдать Турции. 21 июля 2016 г. Турция временно приостановила действие Европейской конвенции по правам человека, что вызвало волну критики со стороны лидеров стран Евросоюза.

9 августа 2016 г. в Санкт-Петербурге прошла первая после кризиса в двусторонних отношениях встреча президентов России и Турции. По ее итогам лидеры двух стран заявили о готовности восстановить сотрудничество по всем направлениям, включая реанимацию торгово-экономического взаимодействия и поиски компромиссов по Сирии. 10 октября 2016 г. стороны подписали межправительственное соглашение о начале строительства газопровода «Турецкий поток» — модифицированного варианта «Южного потока». Была возобновлена деятельность Смешанной межправительственной российско-турецкой комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству.

Нормализацию отношений осложнило убийство российского посла в Турции А. Карлова 19 декабря 2016 г. Однако этот инцидент не вызвал новой российско-турецкой конфронтации. В 2017 г. улучшение двусторонних отношений продолжилось.

20.8. Становление «Астанинского формата» и военные акции США в Сирии

Нормализация российско-турецких отношений позволила Москве создать новую дипломатическую коалицию по урегулированию в Сирии. Ключевым партнером России здесь выступал Иран, опасавшийся усиления радикалов-ваххабитов в Сирии (за которым, как полагали в Тегеране, стояли враждебные ему монархии Персидского залива). В августе 2016 г. российские ВКС впервые использовали иранский аэродром Хамадан для нанесения авиаударов по объектам террористи-

ческих группировок в Сирии. Другим партнером России объективно становилась Турция. В Анкаре не испытывали симпатий к правительству Б. Асада, но опасались подъема курдского движения. Еще большие опасения у турецкого правительства вызывало растущее военное партнерство США с курдами — Анкара видела в этом недружественный шаг Вашингтона.

Это важно

23–24 января 2017 г. в столице Казахстана Астане состоялись переговоры между представителями Ирана, Турции, России и ООН, а также представителями сирийского правительства и ряда оппозиционных группировок. Делегации Ирана, России и Турции возглавили их министры иностранных дел, ООН представлял специальный посол по проблемам Сирии Страфан де Миштара. В качестве наблюдателя со стороны США на переговорах присутствовал посол США в Казахстане Джордж Крол. Объединенную сирийскую оппозицию возглавлял Мохаммед Аллуш, глава Высшего комитета по переговорам и руководитель боевой группировки «Джейш аль-Ислам».

Центром переговоров стало предложение России о выработке новой конституции Сирии. Российский проект предусматривал 1) переименование Сирийской Арабской Республики в Сирийскую Республику; 2) децентрализацию государственной власти на основе принципов национально-этнического федерализма; 3) усиление законодательной роли парламента в противовес конституционным функциям президента; 4) реализацию концепции секуляризма. Это предложение не нашло поддержки у сирийской оппозиции, которая отказалась вести переговоры с Ираном. Оппозиция требовала вывода всех иностранных вооруженных формирований с территории Сирии, исключения Ирана из списка стран — гарантов перемирия и организаций безопасных коридоров для поставок гуманитарной помощи. Совместное коммюнике не было подписано. Но Иран, Россия и Турция выступили с совместным заявлением, в котором выразили приверженность принципам суверенитета и территориальной целостности Сирии.

► **Астанинский формат** — переговорный формат между правительством Б. Асада и «умеренной» сирийской оппозицией, созданный в Астане в январе 2017 г. Ведущую роль в нем играют Иран, Турция и Россия.

Администрация Д. Трампа, пришедшая к власти в январе 2017 г., негативно отнеслась к формированию Астанинского формата. *Во-первых*, Вашингтон чувствовал себя отстраненным от процесса сирийского урегулирования. *Во-вторых*, американское руководство опасалось, что Турция, союзник США по НАТО, начинает дистанцироваться от общей линии альянса. *В-третьих*, в Вашингтоне видели в Астанинском формате попытку создания дочернего переговорного формата от ШОС.

Под воздействием этих причин США начали активнее вмешиваться в сирийские события. Вашингтон возложил ответственность на правительство Б. Асада за химическую атаку в Идлибе 4 апреля 2017 г., в результате которой погибли более 80 человек. 7 апреля 2017 г. США нанесли удар 59 крылатыми ракетами по сирийской авиабазе Шайрат (провинция Хомс). Россия квалифицировала этот удар как агрессию против суверенного государства и приостановила действие Меморандума о предотвращении инцидентов и обеспечении безопасности полетов авиации в ходе операций в Сирии.

Между тем 4 мая 2017 г. представители Ирана, Турции и России подписали в Астане меморандум о создании в Сирии четырех зон деэскалации (к северу от города Хомс, в пригороде Дамаска — в районе Восточной Гуты, на границе Сирии с Иорданией — в провинции Деера, а также в провинции Идлиб). Речь шла о районах, занятых силами оппозиции, которая выразила готовность участвовать в мирном процессе. Мониторинг в зоне деэскалации в провинции Идлиб будут вести силы Ирана, России и Турции, а в остальных зонах — российская военная полиция.

Вашингтон, в свою очередь, попытался прощупать прочность «Астанинского формата». 18 мая 2017 г. коалиция во главе с США нанесла авиаудар по сирийским силам в районе Ат-Танфа в пределах установленной зоны деэскалации. Но постепенно США попытались начать диалог с Россией о возможном подключении к данному формату. 13 июня 2017 г. Россия и США разработали соглашения о деэскалации и создании зон деэскалации в южных районах Сирии. По их условиям река Евфрат должна была стать разделительной линией между правительственными силами и «умеренной оппозицией». Формально соглашение о прекращении огня в Сирии вступило в силу 9 июля в 12:00 по местному времени.

Это интересно

Негативное отношение к созданию зон деэскалации выразил Израиль. 9 июля 2017 г. министр обороны Израиля Авигдор Либерман указал, что «Израиль сохраняет полную свободу действия — вопреки договоренностям между президентом США Дональдом Трампом и Владимиром Путиным. Мы будем делать все, что сочтем необходимым». 16 июля 2017 г. премьер-министр Беньямин Нетаньяху на пресс-конференции в Париже назвал это соглашение «очень плохим», так как оно делает легитимным присутствие иранских военных в этом регионе. Фактически это означало готовность Тель-Авива вмешаться в сирийский конфликт, чтобы не допустить присутствия иранских военных на сирийской территории.

Ситуация стала обостряться после фактического распада действовавшего с 2016 г. в Женеве переговорного механизма между правитель-

ством Б. Асада и «умеренной оппозицией». 7 сентября 2017 г. спецпосланник Генерального секретаря ООН по Сирии Стаффан де Мистура призвал оппозицию «осознать свой проигрыш в войне против правительства Башара Асада» и необходимость «реалистично вести переговоры». Он призвал сирийские стороны к вступлению в серьезные политические переговоры для окончания войны, которая длится более шести лет. Верховный координатор сирийского оппозиционного Высшего комитета по переговорам (ВКП, «эр-риядская группа») Рияд Хиджаб отверг этот призыв, отметив, что де Мистура перестал быть нейтральным посредником, его миссия по претворению в жизнь резолюции 2254 Совбеза ООН, которая предусматривает установление в Сирии переходного периода, провалилась.

В такой ситуации роль лидера в переговорном процессе стала переходить к «Астанинскому формату». 19 сентября 2017 г. в Астане Иран, Турция и Россия приняли пакет документов в отношении функционирования зон деэскалации:

- правила функционирования полос безопасности, КПП и наблюдательных пунктов;
- правила применения военной силы подразделениями Сил контроля деэскалации;
- мандат на развертывание Сил контроля деэскалации;
- положение о совместном ирано-российско-турецком координационном центре по рассмотрению вопросов, связанных с соблюдением режима прекращения боевых действий в зонах деэскалации.

На Западе подобное укрепление «Астанинского формата» было воспринято как заявка на его однозначное лидерство в Сирии. Президент Франции Эммануэль Макрон во время выступления на Генассамблее ООН заявил, что «Астанинский формат» переговоров по Сирии недостаточен для урегулирования ситуации, хотя является полезным. Министр обороны США Джеймс Мэттис выразил мнение, что проведение международных встреч в Астане по урегулированию ситуации в Сирии якобы «не является продуктивным процессом», поскольку «результатов почти нет». 13 ноября 2017 г. Дж. Мэттис заявил, что американский контингент останется на территории Сирии для борьбы с ИГИЛ до тех пор, пока «они (террористы) хотят сражаться». По словам Дж. Мэттиса, американские военные не намерены уходить из страны, пока не начнет работать Женевский процесс — переговоры по урегулированию ситуации в Сирии, которые проводятся под эгидой ООН. Сирийское правительство обвинило США в незаконной оккупации части суверенной территории страны.

Это интересно

Вершиной деятельности «Астанинского формата» стало проведение в Сочи Конгресса сирийского национального диалога 29 — 30 января 2018 г. В нем приняли участие большинство сирийских групп, готовых к переговорам, за исключением участников так называемой эр-риядской площадки, ориентированной на Саудовскую Аравию и США. Главным его итогом стало создание конституционной комиссии, которая должна будет работать в Женеве и заниматься внесением поправок в конституцию Сирии. Кроме того, участники конгресса национального диалога приняли заявление о принципах будущего устройства страны. Важнейшими ее принципами считались, в частности, уважение суверенитета, территориальной целостности, независимости Сирии, обеспечение прав всех этнических и конфессиональных групп.

Своеобразным ответом западной коалиции во главе с США стало проведение военных демонстраций в Сирии. В ночь с 7 на 8 февраля 2018 г. иррегулярные проправительственные силы подверглись огневому налету со стороны ВС США в городе Хашам. Масштабный кризис разразился после появления в СМИ сообщений о том, что 7 апреля 2018 г. в сирийском городе Дума якобы была совершена предполагаемая химическая атака, в результате которой, по разным сообщениям, погибло от 48 до 150 человек. Страны НАТО, включая США, возложили ответственность за атаку на правительство Б. Асада. Россия и Иран отрицали сам факт применения химического оружия. 10 апреля 2017 г. состоялось экстренное заседание Совета Безопасности ООН, на котором сторонам не удалось выработать компромиссную резолюцию. Проект резолюции, предложенный США, был заблокирован Россией; российский проект резолюции не получил большинства голосов. После этого США, Великобритания и Франция стали изучать возможности применения военной силы в качестве «совместной сильной ответной меры».

Это важно

14 апреля 2018 г. коалиция США, Великобритании и Франции нанесли удар по Сирии 103 крылатыми ракетами (включая «Томагавки» морского базирования), управляемыми авиабомбами и ракетами «воздух–земля». Результаты этой акции получили разные оценки. Военные представители стран коалиции заявили об успешном поражении всех целей. Сирия и Россия акцентировали внимание на большом количестве сбитых крылатых ракет (71 из 103) сирийскими средствами ПВО. Российские системы ПВО в отражении удара задействованы не были.

После операции союзников 14 апреля 2018 г. Россия внесла на рассмотрение Совета Безопасности ООН проект резолюции, осуждающей удар США и союзников по Сирии и требующей от них немедленно прекратить агрессию. За документ проголосовали три страны: Россия,

Китай (постоянныe члены СБ) и Боливия. Проголосовали против восемь стран, включая США, Францию и Великобританию (постоянныe члены СБ). Специальный представитель США в СБ ООН В. Хейли 14 апреля 2018 г. потребовала от правительства Б. Асада вернуться к Женевскому формату переговоров с оппозицией. Однако на консультациях 28 апреля 2018 г. Россия, Иран и Турция подтвердили прочность «Астанинского формата».

* * *

В начале 2010-х годов администрация Б. Обамы опробовала в Северной Африке и на Ближнем Востоке три внешнеполитические стратегии:

- 1) установление лояльных США режимов путем смещения существующей власти;
- 2) согласие на применение силы союзными с Вашингтоном режимами для поддержания внутриполитической стабильности;
- 3) передача ведущей роли союзнику, роль которого выполнял «франко-британский тандем».

Изменение американской стратегии позволило другим державам активизировать политику на Ближнем Востоке. Британия, пользуясь статусом ключевого партнера США, расширила присутствие в регионе. Франция и Турция, напротив, были вынуждены свернуть амбициозные внешнеполитические проекты. Россия и КНР также активизировали политику в регионе, выстраивая ее как противодействие стратегии Вашингтона или предложение ближневосточным странам экономической и военно-технической альтернативы контактам с Соединенными Штатами.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение термина «арабская весна» и раскройте его смысловое значение.
2. Какие причины вызвали массовые волнения на Арабском Востоке в начале 2010-х годов?
3. По каким основным вариантам развивались протестные движения в рамках «арабской весны»?
4. Что стало основной причиной Ливийской войны 2011 г.?
5. Как Ливийская война изменила соотношение сил в Средиземноморье?
6. Раскройте понятие «неоимперская политика» Великобритании.
7. Охарактеризуйте основные этапы Сирийского кризиса 2011–2013 гг.
8. Как изменился характер Сирийского кризиса на рубеже 2013–2014 гг.?
9. Покажите рост военной активности Турции в 2015 г.
10. Какое влияние оказала на регион российская военная операция в Сирии?

Рекомендуемая литература

Богатуров А. Д. Политический спазм в глобальном масштабе // Международные процессы. Т. 8. № 3 (24). Сентябрь — декабрь 2010. С. 4–15.

Наумкин В. В., Кузнецов В. А. Исламский мир и исламские организации в современной мирополитической системе // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2013. № 4. С. 30–56.

Шумилин А. И. Политика США на Ближнем Востоке в контексте «Арабской весны». М.: Международные отношения, 2015.

Kiperman A. J. A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign // International Security Summer 2013. Vol. 38. No. 1. P. 105–136.

Lynch M. The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East. N.Y.: Public Affairs, 2012.

Глава (21)

ПРОБЛЕМА ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ 2010-х ГОДОВ

К середине 2010-х годов проблематика европейской безопасности вышла на приоритетные позиции в международных отношениях. Причиной этому стала девальвация «Парижской хартии» (1990) и ДОВСЕ (1990), которые были призваны стать механизмами обеспечения безопасности в Европе после окончания холодной войны. Возник запрос на выработку соглашений, отражающих новый баланс сил в этой части света. Период 2009–2014 гг. стал попыткой России и НАТО перейти к ревизии системы европейской безопасности.

21.1. Реформа европейской безопасности в отношениях России и НАТО

Дискуссии о реформе системы европейской безопасности начались с переоценки роли ОБСЕ. В 1990-х годах эта организация приняла серию хартий, фиксирующих неделимость системы евроатлантической безопасности и отказ от применения силы в отношениях между ее участниками. (Наиболее значимыми среди них были Лиссабонская хартия 1996 г. и Стамбульская хартия 1999 г.) Однако Балканские войны 1990-х годов и полемика о расширении НАТО на Восток доказывали, что декларации ОБСЕ все сильнее отдаляются от реалий европейской политики. После Стамбульского саммита 18–19 ноября 1999 г. новый саммит ОБСЕ не собирался до 2010 г.

На заседании Постоянного совета ОБСЕ 15 января 2004 г. Россия внесла два предложения. Первое: изменить взгляд на ОБСЕ как на «инструмент обслуживания интересов отдельных государств и группировок». Второе: приложить усилия для достижения главной цели ОБСЕ — создания неделимого общеевропейского пространства безопасности с едиными для всех принципами и правилами. 3 июля 2004 г. страны

СНГ официально обвинили ОБСЕ в практике двойных стандартов. Встречи Советов министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ в Софии (6–7 декабря 2004 г.) и Любляне (5–6 декабря 2005 г.) завершились без принятия итоговой декларации. В 2005 г. Россия отказалась финансировать проекты ОБСЕ, противоречащие российским интересам, и сократила свое участие в формировании бюджета до 9%.

На заседании СМИД ОБСЕ в Любляне 2005 г. министр иностранных дел России С. В. Лавров представил «Дорожную карту реформы ОБСЕ». Хотя документ был принят, против позиции Москвы выступили страны ГУАМ (см. гл. 14). На Брюссельском заседании СМИД ОБСЕ 4–5 декабря 2006 г. С. В. Лавров заявил о возможности выхода России из этой организации. 26 октября 2007 г. страны ОДКБ внесли в ОБСЕ проект резолюции, ограничивающей работу Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). На Мадридском саммите СМИД ОБСЕ (29–30 ноября 2007 г.) проект резолюции был отвергнут. 16 ноября 2007 г. БДИПЧ отказалось направлять наблюдателей на парламентские и президентские выборы в России 2007–2008 гг.

Возник запрос на менее громоздкий и бюрократический механизм принятия решений. С этой целью Россия и страны НАТО начали процесс институционализации различных круглых столов и неформальных саммитов. Альтернативой ОБСЕ стала ежегодная Мюнхенская конференция по безопасности (*Munich Security Conference*). Это неправительственное мероприятие проводилось в Мюнхене с 1962 г. под эгидой консервативного блока ХДС / ХСС (до 1993 г. она называлась Ежегодной конференцией по вопросам военной безопасности). С 1998 г. финансировать Мюнхенскую конференцию стало правительство Германии. В конце 2008 г. активизировалась работа «Дартмутского диалога» — регулярных встреч российских и американских экспертов, влияющих на процесс принятия внешнеполитических решений.

В ходе визита в Берлин 5 июня 2008 г. президент Д. А. Медведев предложил заключить Договор о европейской безопасности (ДЕБ), призванный отчасти компенсировать замораживание ДОВСЕ. Документ должен был подтвердить верховенство принципов Устава ООН, прояснить значение фактора силы во взаимоотношениях европейских стран и создать политические рамки для решения проблемы контроля над вооружениями в Европе. В литературе инициатива Д. А. Медведева стала называться проект «Хельсинки-2» по аналогии с Хельсинкским актом СБСЕ 1975 г.

► **«Хельсинки-2»** — неофициальное название российских проектов 2008–2009 гг. по реформированию системы европейской безопасности.

29 ноября 2009 г. МИД России опубликовал проект Договора о европейской безопасности. Его положения предполагали: 1) отказ от применения силы в отношениях между государствами; 2) отказ от обеспечения собственной безопасности за счет других стран.

Проект «Хельсинки-2» вызвал недовольство в странах Восточной Европы. 16 июля 2009 г. ряд бывших президентов и премьер-министров Польши, Чехии, Словакии, Венгрии и стран Прибалтики опубликовали «Открытое письмо» к президенту США Б. Обаме. Они утверждали, что российские инициативы направлены на подрыв системы американских гарантий безопасности в рамках НАТО. В ходе консультаций в январе 2010 г. Британия и Польша указали на неприемлемость таких условий ДЕБ.

Российская сторона попыталась договориться с Германией. На встрече в городе Мезеберге (ФРГ) 4–5 июня 2010 г. президент Д. А. Медведев и канцлер А. Меркель подписали меморандум, который предлагал начать переговоры о создании Комитета Россия—ЕС по вопросам внешней политики и безопасности на министерском уровне. Его целями должны были быть координация действий сторон по урегулированию политico-военных конфликтов и обмен мнениями по вопросам европейской безопасности. В «Мезебергском меморандуме» указывалось, что стороны начнут взаимодействие с урегулирования Приднестровского конфликта. Но 24 августа 2010 г. МИД Германии указал, что поддержит российский проект ДЕБ при условии предварительного вывода российских войск из Приднестровья. Москва отказалась от немецких предложений. Возобновить переговоры на трехсторонней встрече лидеров России, Франции и Германии в Довиле (Франция) 18–19 октября 2010 г. не удалось.

Неудача переговоров по ДЕБ побудила стороны создать согласительный механизм. Им стала учрежденная 5 декабря 2009 г. Евроатлантическая инициатива в области безопасности — ЕАСИ (от англ. *Euro-Atlantic Security Initiative*). Формально ЕАСИ не имеет официального статуса. Ведущую роль в ней играют «мозговые центры»: корпорация Карнеги (США), фонд Роберта Боша (Германия), ИМЭМО РАН (Россия). 21 апреля 2010 г. МИД России приветствовал ЕАСИ как новый формат консультаций по проблемам европейской безопасности. Переговоры в рамках ЕАСИ проходили преимущественно по четырем проблемам: ПРО, обычные вооружения в Европе, энергетическая безопасность и спорные исторические вопросы (прежде всего в российско-польских отношениях). Отдельно обсуждались конфликты на территории бывшего СССР.

► **ДЕБ** — Договор о европейской безопасности.

ЕАСИ — Евроатлантическая инициатива в области безопасности.

К середине 2011 г. между участниками ЕАСИ начались разногласия по структуре переговорных пакетов. Российская сторона требовала расширить роль контроля над вооружениями, включив в повестку вопросы модификации ДОВСЕ, привлечения Британии и Франции к Договору РСМД 1987 г., переговоры по ограничению британского

ядерного потенциала. США настаивали на приоритетности сокращения тактического ядерного оружия. Вашингтон больше интересовала судьба «замороженных» конфликтов на постсоветском пространстве.

На Мюнхенской конференции по безопасности 4–5 февраля 2012 г. участники ЕАСИ предложили программный доклад «На пути к Евроатлантическому сообществу безопасности». Эксперты констатировали, что в регионе Евроатлантики наблюдается дефицит взаимного доверия и сохраняется образ мысли времен холодной войны. Однако механизмов преодоления наследия холодной войны ЕАСИ не предложила. 30 ноября 2011 г. на пленарном заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности был подписан Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности. Его условия фактически повторяли Стокгольмский договор 1986 г. и документы ОБСЕ 1990-х годов.

21.2. Обострение «немецкого вопроса»

После блокировки переговоров по проблемам европейской безопасности кабинет А. Меркель начал возвращаться к «немецкому вопросу» — проблеме пересмотра Московского договора 1990 г. с целью расширения военно-политической самостоятельности Германии. Толчком к обострению дискуссий стала пражская речь президента Б. Обамы 5 апреля 2009 г., в которой он призывал к радикальному ядерному разоружению. Один из механизмов достижения этой цели Б. Обама видел в ликвидации ТЯО. В Берлине призыв Б. Обамы интерпретировали как возможность сокращения американского ядерного присутствия в Германии. 13 апреля 2009 г. о перспективах вывода американского ТЯО из страны заявил министр иностранных дел ФРГ Ф. В. Штайнмайер. 24 апреля 2009 г. бундестаг рекомендовал правительству рассмотреть вопрос о возможности вывода американского ТЯО из Германии.

Это важно

Вывод американского ТЯО из Германии менял стратегическую ситуацию в Европе. Такой шаг означал бы ликвидацию ядерных гарантий безопасности, которые США предоставили ФРГ в 1957 г. Перед Германией всталась бы задача усиления бундесвера. Это позволяло начать обсуждение будущей военной политики Германии. Такой механизм был вероятен только после пересмотра Московского договора 1990 г. или подписания мирного договора ФРГ с державами-победительницами.

Осенью 2009 г. дискуссии о возможном выводе американского ТЯО из Германии усилились. Этому способствовало формирование коалиционного правительства ХДС / ХСС и «Свободных демократов». 24 октября 2009 г. министр иностранных дел Германии Гидо Вестервелле заявил о необходимости вывести с территории ФРГ «последние американ-

ские ядерные бомбы». Поддержку позиции Берлина высказали Бельгия и Нидерланды, на территории которых также имеется американское ТЯО, Люксембург и Норвегия. На Мюнхенской конференции 6 февраля 2010 г. министр иностранных дел ФРГ Гидо Вестервелле поставил вопрос о целесообразности сохранения американского ТЯО в Европе.

Подход Германии вызвал негативную реакцию американского и британского истеблишмента. В феврале 2010 г. Франклайн Миллер (бывший специальный помощник президента США), Джордж Робертсон (бывший генсек НАТО) и Кори Шейк (научный сотрудник Института Гувера) подготовили специальный доклад с критикой немецкой позиции. Основной их упрек заключался в том, что Берлин подрывает механизм американских гарантий безопасности союзникам по НАТО. 4 февраля 2010 г. с. критикой предложений Берлина выступила госсекретарь США Хиллари Клинтон.

США поддержали Швецию и Польша, опасавшиеся усиления позиций Германии. 5 февраля 2010 г. с предложениями о сокращении ТЯО в Европе выступили министры иностранных дел Швеции Карл Бильдт и Польши Радослав Сикорский. В противовес «инициативе Вестервелле» они предложили сфокусировать внимание на переговорах о сокращении российского и американского ТЯО. США взяли за основу переговоров с Россией «инициативу Бильдта—Сикорского», а не Вестервелле. Однако Россия 1 марта 2011 г. отказалась от переговоров по ТЯО на основе «инициативы Бильдта—Сикорского».

Ответом американской дипломатии стал Таллинский саммит НАТО 22–23 апреля 2010 г. В ходе этого мероприятия США добились принятия решения о том, что *вопрос о выводе американского ТЯО является прерогативой всего альянса, а не отдельных его членов*. Данное положение ограничило возможность европейских стран НАТО отказаться от американского ядерного присутствия. Эта инициатива означала косвенное признание американского ТЯО общим «ядерным пулом» НАТО, который, хотя и находится в подчинении США, нацелен на решение общих задач альянса. «Таллинская формула» была закреплена в «Стратегической концепции НАТО», принятой на саммите альянса в Лиссабоне 20–21 ноября 2010 г.

21.3. Развитие программы «Восточное партнерство»

Попытки реформы европейской безопасности поставили перед американской дипломатией задачу найти альтернативу старым планам расширения НАТО на Восток. Опыт Бухарестского саммита альянса 5 апреля 2008 г. доказал, что попытка присоединения к нему республик бывшего СССР вызовет жесткий ответ России. Альтернативой стал проект Европейского союза «Восточное партнерство» (*Eastern Partnership*).

Его предложили министры иностранных дел Польши Р. Сикорский и Швеции К. Бильдт. На заседании Европейского совета 19–20 июня 2008 г. их программу одобрила председательствовавшая в ЕС Чехия, а 20 июня 2008 г. — Европейский совет. 7 мая 2009 г. в Праге состоялся учредительный саммит «Восточного партнерства». Основной его целью было объявлено развитие интеграционных связей Евросоюза с шестью странами бывшего СССР: Белоруссией, Украиной, Молдавией, Грузией, Арменией и Азербайджаном.

Механизмом реализации этой задачи должно было стать заключение всеобъемлющих соглашений о свободной торговле стран-партнеров с ЕС и облегчение визового режима между ними и Евросоюзом.

Это важно

Программа «Восточное партнерство» не была уникальной. С 2006 г. у Европейского союза действует программа «Северное измерение» (*Northern Dimension*) — развитие приграничного сотрудничества с Россией, Норвегией и Исландией. В 2008 г. стартовал проект «Средиземноморский союз» (*Union for the Mediterranean*). Формально «Восточное партнерство» признавалось еще одной программой ЕС, дополняющей с востока северное и южное направления его деятельности.

Россия была негативно настроена к «Восточному партнерству». *Во-первых*, заключение соглашений о свободной торговле стран СНГ с Евросоюзом сделало бы невозможным их участие в Таможенном союзе; *во-вторых*, потребовало бы от России построить с ними полноценную государственную границу (такой шаг стал бы болезненным ударом для ряда пограничных регионов РФ и сопредельных стран, которые составляют единые хозяйствственные комплексы); *в-третьих*, введение полноценных границ обострило бы вопрос о статусе непризнанных государств: Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха. «Восточное партнерство», таким образом, объективно возрождало Балтийско-Черноморскую конфликтную систему.

Это интересно

Понятие «Балтийско-Черноморская конфликтная система» было введено в 1998 г. российским политологом В. Л. Цымбурским. По его мнению, территория Восточной Европы от Балтийского до Черного моря (земли бывшей Речи Посполитой) представляет собой единое геополитическое пространство — «междуморье». Первый раз борьба за его раздел велась в XVI–XVIII вв. между Россией, Швецией, Османской империей и Речью Посполитой. Второй раз Балтийско-Черноморская конфликтная система существовала в 1918–1939 гг. в виде попыток Франции и Великобритании создания санитарного кордона «Малой Антанты», противостоящей Германии и СССР. В третий раз борьба за «междуморье» возродилась после начала расширения НАТО на Восток в 1994 г.

Первоначально Россия пыталась достичь компромисса с ЕС. 25 ноября 2009 г. министр иностранных дел С. В. Лавров заявил, что Москва не исключает возможности вступления в программу. Постепенно к диалогу присоединилась Польша. 10 апреля 2010 г. в авиакатастрофе под Смоленском погибла большая польская делегация во главе с президентом Лехом Качиньским (2005–2010), летевшая на траурные мероприятия в Катыни. Новый президент Польши Бронислав Коморовский (2010–2015) выступал за нормализацию отношений с Россией. 24–25 мая 2010 г. в польском городе Сопоте состоялся саммит стран–участниц «Восточного партнерства». Министр иностранных дел Польши Р. Сикорский предложил допустить участие России в обсуждении проблем, связанных с Калининградской областью. Москва, однако, увидела в польских предложениях косвенное покушение на территориальную целостность Российской Федерации.

Неудача Сопотских инициатив побудила Европейский союз выстраивать отношения с участниками «Восточного партнерства» без консультаций с Москвой. Быстрее всего ЕС при содействии Румынии достиг соглашения с *Молдавией*. 24 января 2011 г. Кишинев получил от комиссара по внутренним делам ЕС С. Мальмстрёма план действий по либерализации визового режима. 27 июня 2014 г. на саммите в Брюсселе стороны подписали Соглашение об ассоциации Молдавии и ЕС. Отношение ПМР к данному документу осталось при этом непроясненным.

Летом 2010 г. ЕС и *Грузия* начали переговоры в Батуми по поводу заключения двустороннего соглашения об ассоциации. 25 февраля 2013 г. Грузия получила план действий по либерализации визового режима с ЕС. На Вильнюсском саммите 28–29 ноября 2013 г. страны парафировали соглашение об ассоциации и подписали Соглашение о взаимодействии в операциях по управлению военно-политическими кризисами, а 27 июня 2014 г. подписали Соглашения об ассоциации. 21 июля 2014 г. парламент Грузии ратифицировал этот документ.

Неудачно сложились отношения ЕС и *Белоруссии*. 19 декабря 2010 г. в Белоруссии прошли президентские выборы, которые не признали демократическими ОБСЕ, ЕС и США. Министры иностранных дел Швеции, Чехии, Польши и Германии опубликовали в газете «Нью-Йорк таймс» статью, в которой заявили о невозможности продолжения сотрудничества с режимом А. Лукашенко. 24 июля 2012 г. в Брюсселе состоялся специальный саммит «Восточного партнерства», посвященный контактам с Минском. Участники встречи указали, что связи с Белоруссией зависят от ее отношения к проблематике прав человека. Взаимодействие ЕС и Белоруссии оказалось заморожено.

Более позитивно складывались отношения ЕС с *Украиной*. 22 января 2006 г. Совет министров иностранных дел ЕС утвердил мандат Еврокомиссии на переговоры с Украиной о заключении нового базового

соглашения. Мандат не предусматривал включение в соглашение перспектив членства Украины в ЕС, однако и не отрицал такой возможности. 9 сентября 2008 г. на Парижском саммите Украина — ЕС документ получил название «Соглашение об ассоциации». Ранее, 18 февраля 2008 г., стартовали переговоры о подготовке соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли, которое должно было стать составной частью Соглашения об ассоциации Украины и ЕС.

Администрация В. Ф. Януковича, пришедшая к власти в феврале 2010 г., сначала заявила о намерении выстраивать более сбалансированную внешнюю политику. Это породило в Москве надежды, что Киев заморозит переговоры по «Восточному партнерству». Но 25 мая 2010 г. министр иностранных дел Украины А. С. Гриценко заявил о поддержке решений Сопотского саммита. Это означало намерение Киева продолжать переговоры с Евросоюзом. Ситуация несколько изменилась после ареста 5 августа 2011 г. лидера оппозиционной партии «Батькивщина» экс-премьера Украины Ю. В. Тимошенко, что вызвало волну критики Киева со стороны ЕС. Лидеры стран ЕС бойкотировали чемпионат Европы по футболу, проходивший летом 2012 г. на Украине и в Польше.

Однако страны Европейского союза предпочитали не прекращать переговоры с Киевом. 30 марта 2012 г. Украина и ЕС парафировали Соглашение об ассоциации; 19 июля 2012 г. — Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли. 10 декабря 2012 г. Совет иностранных дел ЕС выразил готовность подписать Соглашение об ассоциации с Украиной на саммите «Восточного партнерства», который должен был пройти в Вильнюсе 28–29 ноября 2013 г. Украина и ЕС подписали 25 февраля 2013 г. соглашение о выделении Киеву финансовой помощи в размере 610 млн евро при условии возобновления сотрудничества между Украиной и МВФ.

Сближение Украины с ЕС вызвало настороженное отношение России. Во время Варшавского саммита «Восточного партнерства» 29–30 сентября 2011 г. премьер-министр В. В. Путин указал, что в случае подписания Соглашений об ассоциации Россия будет вынуждена принять меры по защите собственных экономических интересов, а также поставит вопрос об исключении Украины из зоны свободной торговли СНГ. Летом 2013 г. санитарно-эпидемиологическая служба РФ приостановила поставки ряда украинских товаров.

В таких условиях Киев пошел на частичное сближение с Россией. 23 апреля 2013 г. премьер-министр Украины Н. Азаров сообщил, что руководство Украины достигло договоренности с Таможенным союзом ЕврАзЭС о статусе наблюдателя. 27 июля 2013 г. состоялся визит В. В. Путина в Киев, в ходе которого президент России заявил о неразрывности духовных связей двух стран. Президент В. Ф. Янукович указал на готовность Украины стать партнером Таможенного союза, хотя

и подтвердил вектор на интеграцию с ЕС. 21 ноября 2013 г. руководство Украины заявило об отказе подписывать Соглашение об ассоциации на Вильнюсском саммите. Официальная позиция Киева заключалась в необходимости возвращения к обсуждению ряда его положений.

21.4. Украинский кризис и воссоединение Крыма с Россией

Отказ от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС вызвал протесты на Западной Украине. Это явление получило название «*Евромайдан*», поскольку их участники на майдане Независимости в Киеве выступали под лозунгом подписания соглашения с ЕС. Кризис на Украине проходил в два этапа.

На первом этапе (конец ноября — декабрь 2013 г.) среди протестующих преобладали студенчество и либеральная интеллигенция. Выступления в городах Западной Украины начались еще 16 ноября 2013 г. (Наиболее известным стал студенческий митинг в городе Дрогобыч 22 ноября 2013 г., проведенный под антироссийскими лозунгами.) 21 ноября 2013 г. начались выступления в Киеве. Руководителями «Евромайдана» стали лидеры оппозиционных парламентских партий: А. Яценюк («Батькивщина»), В. Кличко («УДАР») и О. Тягнибок («Свобода»). К ним присоединились националистические группировки «УНА—УНСО», «Тризуб», «Патриот Украины» и др., которые составили праворадикальное объединение «Правый сектор». 30 ноября 2013 г. представители «Правого сектора» начали формирование Сил самообороны Майдана. В тот же день прошли первые их столкновения с киевской милицией и специальным подразделением внутренних сил «Беркут». С этого времени на Майдане постоянно функционировал палаточный городок протестующих.

Страны ЕС и США выразили разочарование отказом Киева подписать Соглашение об ассоциации. В строительстве укрепления на майдане Независимости участвовали вице-президент Европарламента Яцек Протасевич, бывший председатель Европарламента Ежи Бузек, бывший премьер-министр Польши Ярослав Качиньский. Канцлер Германии А. Меркель предостерегла правительство Украины от применения силы против демонстрантов. 11 декабря 2013 г. Майдан посетила заместитель госсекретаря США В. Нуланд. Это побудило правительство В. Ф. Януковича пойти на сближение с Россией. В конце декабря 2013 г. Россия объявила о снижении для Украины цены на газ и предоставлении кредита в размере 15 млрд долл.

На втором этапе (январь — февраль 2014 г.) характер протестного движения изменился. 16 января 2014 г. Верховная рада приняла пакет законопроектов, ужесточающих санкции за участие в массовых беспо-

рядках. Ответом стали акции протеста в Киеве и захваты оппозицией административных зданий в городах Западной Украины. Силовое противостояние усилило роль «Правого сектора» и других правонационалистических организаций. Руководство оппозицией перешло к лидеру «Правого сектора» Д. Ярошу, руководителю «Сил самообороны Майдана» А. Парубию и бывшему руководителю Службы безопасности Украины (СБУ) генералу В. Наливайченко. Поддержку «Евромайдану» оказали представители греко-католической (униатской) церкви и Украинской православной церкви Киевского патриархата.

Правительство В. Януковича попыталось пойти на компромисс. 28 января 2014 г. Верховная рада проголосовала за отмену законов от 16 января и приняла закон об амнистии для протестных демонстраций. В тот же день президент Украины принял отставку премьер-министра Н. Азарова и кабинета министров, который продолжил выполнять свои обязанности до формирования нового состава правительства. 12 февраля 2014 г. президент В. Ф. Янукович согласился сформировать коалиционное правительство. К 16 февраля 2014 г. в рамках амнистии были освобождены все ранее задержанные участники акций протеста.

Но 16 февраля 2014 г. в Берлине состоялась беседа В. Кличко и А. Яценюка с канцлером А. Меркель. Оппозиция сочла ее результаты поддержкой Запада и стала действовать смелее. 18–20 февраля 2014 г. в Киеве прошли вооруженные столкновения «Сил самообороны Майдана» с милицией и «Беркутом», в ходе которых с обеих сторон погибли более ста человек. Погибших сторонников оппозиции руководство «Евромайдана» назвало «Небесной сотней».

Президент В. Ф. Янукович решил прибегнуть к механизму внешнего посредничества. 21 февраля 2014 г. президент Украины подписал с оппозицией Соглашение об урегулировании политического кризиса. Документ предусматривал немедленный (в течение двух суток) возврат к Конституции в редакции 2004 г., проведение конституционной реформы и досрочных президентских выборов не позднее декабря 2014 г. Свидетелями подписания выступили министры иностранных дел Германии и Польши Ф. В. Штайнмайер и Р. Сикорский, руководитель департамента континентальной Европы министерства иностранных дел Франции Э. Фурнье. Специальный представитель президента России В. А. Лукин, участвовавший в переговорах, отказался поставить свою подпись под соглашением.

Однако соглашение не было исполнено. 22 февраля 2014 г. отпевание на Майдане «Небесной сотни» («Великая погребальная ночь») переросло в захват «Силами самообороны Майдана» административных зданий. Президент В. Ф. Янукович покинул Киев, не подписав Проект закона о восстановлении действия отдельных положений Конституции Украины». В тот же день в отставку ушел спикер Верховной рады

В. Рыбак, которого сменил представитель фракции «Батькивщина» А. Турчинов, на которого Верховная рада возложила исполнение обязанностей президента Украины. Премьер-министром стал А. Яценюк.

Выборы президента Украины были назначены на 25 мая 2014 г. 23 февраля 2014 г. Верховная рада объявила утратившим силу закон «Об основах государственной языковой политики» от 3 июля 2012 г., предусматривавший возможность официального двуязычия в регионах, где численность нацменьшинств превышает число украинцев (правда, и.о. президента А. Турчинов наложил вето на его реализацию). *На Украине, как и в ряде Балканских стран 1990-х годов, возник союз либеральных и крайне националистических сил.*

Это интересно

Обстоятельства переворота 22 февраля 2014 г. остаются дискуссионными. Представители «Евромайдана» настаивали на «бегстве» президента В. Ф. Януковича из Киева, поэтому и.о. президента А. Турчинов и премьер-министр А. Яценюк заявляли об отсутствии на Украине государственного переворота. 28 февраля 2014 г. В. Ф. Янукович заявил, что вылетел в Харьков на съезд Партии регионов. По его словам, «Силы самообороны Майдана», мобилизованные в ходе «Великой погребальной ночи», создали угрозу безопасности президента и совершили государственный переворот.

Соединенные Штаты и страны ЕС признали легитимность новой власти на Украине. Иную позицию заняла Россия. 23 февраля 2014 г. из Киева был отозван российский посол М. Зурабов. 24 февраля 2014 г. МИД России выразил глубокую озабоченность с точки зрения легитимности действий Верховной рады Украины, направленных на ущемление прав русских и других национальных меньшинств. 4 марта 2014 г. президент России В. В. Путин также квалифицировал произошедшее на Украине как государственный переворот.

Наибольший размах акции протesta приняли в Автономной Республике Крым (АРК) и Севастополе. Еще 20 февраля 2014 г. спикер парламента АРК В. Константинов провел в Москве встречи с лидерами парламентских фракций Госдумы и заявил, что не исключает отделения Крыма от Украины в случае обострения ситуации. 23 февраля 2014 г. на полуострове начались акции протеста, которые привели к смене региональных властей. 27 февраля 2014 г. подразделения крымского «Беркута» заняли блокпосты на Перекопском перешейке и полуострове Чонгар, поставив под контроль сообщение Крыма с материковой Украиной.

Россия поддержала акции протеста. 1 марта 2014 г. президент В. В. Путин внес в Совет Федерации РФ обращение «Об использовании войск Российской Федерации на территории Украины». Основаниями для такого шага признавались экстраординарная ситуация на Украине, угрозы жизни граждан РФ и личного воинского контингента

Вооруженных сил РФ, дислоцирующихся в соответствии с международным договором на территории Украины (Автономная Республика Крым и Севастополь). В тот же день Совет Федерации РФ на экстренном заседании принял соответствующее постановление.

6 марта 2014 г. Верховный Совет АРК постановил провести референдум о возможности присоединения к Российской Федерации или расширения полномочий автономии в составе Украины. В тот же день аналогичное решение принял городской совет Севастополя. Дата референдума была сначала назначена на 30 марта, затем — на 16 марта 2014 г. На следующий день 7 марта 2014 г. в Москве состоялась встреча делегации ВС Крыма во главе с его председателем В. Константиновым с председателем Государственной думы РФ С. Н. Нарышкиным и председателем Совета Федерации В. И. Матвиенко. По итогам переговоров российская сторона поддержала проведение референдума. 11 марта 2014 г. Верховный Совет АРК и Севастопольский городской совет приняли декларацию о независимости АРК и города Севастополя.

Референдум на этой территории состоялся 16 марта 2014 г. По официальным данным, за вступление в состав России в АРК проголосовали 96,77%, в Севастополе — 95,6%. 18 марта 2014 г. в Москве был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о вступлении последней в состав России. В Российской Федерации были образованы два новых субъекта — Республика Крым и город федерального значения Севастополь. 21 марта 2014 г. Федеральное собрание РФ ратифицировало договор.

Верховная рада Украины обратилась к странам—гарантам целостности Украины, подписавшим в 1994 г. Будапештский меморандум (см. гл. 2), требуя от них «практическими действиями подтвердить закрепленные в меморандуме обязательства». Киев призвал Москву безотлагательно провести двусторонние консультации, предусмотренные «Большим договором» 1997 г. Москва отказалась от претензий Киева, ссылаясь на нелегитимность правительства Украины (российская сторона, кроме того, не ратифицировала Будапештский меморандум). 5 марта 2014 г. в Париже прошла трехсторонняя встреча министров иностранных дел стран—участниц Будапештского меморандума — США, Великобритании и Украины. Госсекретарь Дж. Керри и министр иностранных дел Украины А. Дешица потребовали квалифицировать действия России как нарушение данного документа. Однако министр иностранных дел Британии У. Хейг не согласился с такой трактовкой. Решение о нарушении Москвой Будапештского меморандума принято не было.

Соединенные Штаты инициировали 15 марта 2014 г. созыв заседания Совета Безопасности ООН с обсуждением проекта резолюции, осуждающей «аннексию Крыма» Россией. Представитель РФ В. Чуркин воспользовался правом вето. 27 марта 2014 г. Генеральная Ассамблея

лея ООН приняла резолюцию о территориальной целостности Украины. За документ проголосовали 100 стран—членов ООН, против — 11, воздержались — 58. Однако решения Генеральной Ассамблеи ООН носят рекомендательный, а не обязательный характер. 9 апреля 2014 г. Парламентская ассамблея Совета Европы приняла резолюцию № 1988 с осуждением действий России по присоединению Крыма. Российская сторона заявила о неприятии позиции ПАСЕ.

21.5. Вооруженный конфликт на Украине

Идея федерализации Украины стала обсуждаться в ходе политического кризиса зимой 2014 г. С этой инициативой выступил 30 января 2014 г. депутат Верховной рады от Партии регионов В. Колесниченко; поддержку ему оказали депутат от Партии регионов О. Царев и депутат КПУ Л. Грач. Сторонники федерализации Украины стали взаимодействовать с Россией. 12 февраля 2014 г. российский Институт стран СНГ провел в Киеве круглый стол на тему «Федерализация Украины», в котором участвовал советник посольства России А. Воробьев. В тот же день круглый стол на тему «Социально-экономические и политические процессы в посткризисной Украине» провел губернатор Харьковской области М. Добкин.

Это важно

Еще в период «оранжевой революции» 28 ноября 2004 г. в Северодонецке состоялся Всеукраинский съезд депутатов всех уровней. Съезд выработал проект создания Юго-Восточной Украинской Автономной Республики со столицей в Харькове. Ее участниками становились Луганская, Донецкая, Харьковская, Днепропетровская, Запорожская, Херсонская, Николаевская, Одесская области и Автономная Республика Крым. Проект остался нереализованным после победы «оранжевой революции».

После переворота в Киеве тенденция к федерализации усилилась. 22 февраля 2014 г. в Харькове состоялся съезд депутатов местных советов Украины и Автономной Республики Крым. Его участники постановили взять на себя ответственность за обеспечение конституционного порядка на своих территориях. Областные советы в ряде регионов юго-востока Украины стали брать власть в свои руки.



Поскольку протестные движения на Украине проходили под лозунгом защиты русского языка и сближения с Россией, они получили неофициальное название «Русская весна».

Наиболее ярко эта тенденция проявилась в Донбассе. В Донецке на митинге 28 февраля 2014 г. был избран «народный губернатор» П. Губарев. 1 марта 2014 г. Донецкий городской совет поддержал инициативу

жителей, призвав провести референдум «о дальнейшей судьбе Донбасса». Горсовет Донецка также постановил считать русский язык официальным наравне с украинским и рассматривать Россию как стратегического партнера Донбасса. Попытки Киева арестовать П. Губарева породили волну сопротивления. 7 апреля 2014 г. было объявлено о создании Донецкой Народной Республики (ДНР). Председателем президиума Верховного совета ДНР был избран Д. В. Пушилин, премьер-министром — А. Ю. Бородай.

2 марта 2013 г. Луганский областной совет принял постановление о взятии на себя верховной власти в регионе, заявил о нелегитимности новых органов исполнительной власти, потребовал разоружить незаконные вооруженные формирования, запретить фашистские и неофашистские организации. В документе указывалось, что в случае обострения ситуации Луганский областной совет имеет право обратиться за помощью к «братьскому народу Российской Федерации». В Луганске был избран «народный губернатор» А. Харитонов, попытки арестовать которого вызвали массовые волнения. 28 апреля 2014 г. была провозглашена Луганская Народная Республика (ЛНР), президентом которой стал В. Болотов. Руководство ДНР и ЛНР назначило на 11 мая 2014 г. проведение референдумов о независимости.

В других городах Украины протестное движение было менее масштабным. В Харькове после съезда 22 февраля 2014 г. развернулось противостояние сторонников «Евромайдана» и «Антимайдана». В Одессе проходили митинги сторонников федерализации, которые организовали палаточный городок на Куликовом поле и начали сбор подписей за проведение референдума о создании Одесской Республики Новороссия. Отдельные митинги протesta прошли в Запорожье, Николаеве и Херсоне.

1 марта 2014 г. Совет национальной безопасности и обороны Украины принял решение «О безотлагательных мерах по обеспечению национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности Украины». На территории страны прекращалось вещание ключевых российских телеканалов. Для подавления протестных движений администрация А. Турчинова использовала силы нацгвардии и негосударственных формирований. В Запорожье 13 апреля 2014 г. сторонники «Евромайдана» подавили митинг «Антимайдана», избив сторонников федерализации. В Харькове 27 апреля 2014 г. футбольные фанаты и активисты «Правого сектора» организовали шествие «За единую Украину», переросшее в массовые беспорядки с избиением пророссийских активистов. В ходе масштабных столкновений в Одессе 2 мая 2014 г. футбольные фанаты, боевики «Евромайдана» и «Правого сектора» заживо сожгли в Доме профсоюзов 46 сторонников федерализации (по другим данным, часть из них отравилась угарным газом). Россия жестко осудила события в Одессе, США и страны ЕС заняли мягкую позицию.

7 апреля 2014 г. и.о. президента А. Турчинов объявил о начале силовой операции на востоке Украины. На следующий день силовые структуры Украины восстановили контроль над административными зданиями в Харькове. В ответ 10 апреля 2014 г. лидер ДНР Д. Пушилин объявил о создании «Донецкой народной армии» под командованием И. Стрелкова (Гиркина). 12 апреля 2014 г. они заняли город Славянск. 14 апреля 2014 г. и.о. президента А. Турчинов выдвинул ультиматум с требованием сложить оружие, пригрозив в противном случае начать военную операцию.

Российская дипломатия попыталась выступить посредником. 17 апреля 2014 г. в Женеве министр иностранных дел С. Лавров, госсекретарь США Дж. Керри, глава европейской дипломатии К. Эштон и и.о. министра иностранных дел Украины А. Дешица подписали Заявление относительно урегулирования («дескальзации») ситуации на Украине. Документ предусматривал разоружение незаконных вооруженных групп, освобождение захваченных административных зданий и амнистию участникам протестов. Однако Женевское заявление вызвало противоположные толкования на Украине и в России. А. Дешица указал, что это заявление не направлено против сторонников евроинтеграции, МИД России отметил, что разоружение касается прежде всего «Правого сектора» и Сил самообороны Майдана.

Россия, в свою очередь, приняла экономические меры давления на Украину. 16 июня 2014 г. Газпром перевел Украину на режим предоплаты за природный газ, что означало прекращение поставок газа украинской стороне (см. гл. 10).

2 мая 2014 г. украинская сторона возобновила силовую операцию в Донбассе. 7 мая 2014 г. президент В. В. Путин предложил повстанцам перенести референдум о независимости. Несмотря на это, 11 мая 2014 г. ДНР и ЛНР провели референдумы. По данным республик, за их независимость проголосовали соответственно 74,87 и 96,2%. Официальный Киев не признал их результаты. 24 мая 2014 г. ДНР и ЛНР подписали договор о намерении объединиться в новое образование — Новороссию.

На остальной части Украины 25 мая 2014 г. прошли президентские выборы, победу на которых одержал крупный бизнесмен П. Порошенко. Новый президент активизировал силовую операцию и заявил о необходимости урегулирования с участием внешних посредников. Соединенные Штаты безоговорочно поддержали новое украинское руководство; Франция и Германия стали побуждать Киев к заключению перемирия. 27 июня 2014 г. Украина и ЕС парафировали Соглашение об ассоциации, однако его ратификация была отодвинута на неопределенный срок.

26 июня 2014 г. президент П. Порошенко объявил режим перемирия в Донбассе и предложил мирный план, предполагавший прекращение огня, предоставление коридоров для вывода сил ополчения в Рос-

сию и расширение местного самоуправления. Однако руководство Новороссии после событий в Одессе не считало такой план гарантией от насилия со стороны Киева. 1 июля 2014 г. военные действия на востоке Украины возобновились.

Сначала украинская армия достигла успехов. Еще 13 июня 2014 г. был взят под контроль порт Мариуполь. К концу июля 2014 г. правительственные силы и части национальной гвардии заняли города Западного Донбасса: Славянск, Краматорск, Северодонецк, Лисичанск и Дебальцево. Линия фронта подошла к центру Донбасса — городам Горловка, Донецк и Луганск, которые стали подвергаться интенсивным артиллерийским обстрелам. Однако постепенно украинские силовики стали попадать в окружение при попытках взять высоту Саур-Могила, перерезать дорогу между Донецком и Луганском в районе города Красный Луч и закрепиться на российско-украинской границе.

Россия попыталась сблокироваться с Германией и Францией. 6 июня 2014 г. на праздновании 70-летия высадки союзников в Нормандии президент В. В. Путин заявил о необходимости начала мирного процесса на Украине. Для демонстрации мирных намерений 28 июня 2014 г. Совет Федерации РФ отозвал решение от 1 марта 2014 г. о возможности ввода российских войск на Украину. 2 июля 2014 г. министры иностранных дел России, Франции и Германии подписали Берлинский меморандум о создании Контактной группы по Украине. Появилось неофициальное название «нормандский формат переговоров»: нерегулярные встречи представителей России, Украины, Франции и Германии.

► **Нормандский формат** — нерегулярный переговорный формат по урегулированию конфликта на Донбассе с участием Германии, России, Украины и Франции.

Ситуация изменилась 24 августа 2014 г., когда ополченцы перешли в контрнаступление. В течение десяти дней им удалось взять в котлы крупные силы украинской армии и отбросить ее от ключевых городов центрального Донбасса. 27 августа 2014 г. президент П. Порошенко обвинил Россию в военном вторжении на Украину. Москва отвергла обвинения как необоснованные. На саммите в Уэльсе 4 сентября 2014 г. страны НАТО согласились с обвинениями Киева и заявили о необходимости пересмотра отношений с Россией. Одновременно было решено развернуть силы быстрого реагирования на территории восточноевропейских членов альянса.

 По факту это означало частичный пересмотр положений «Основополагающего акта Россия — НАТО» 1997 г.

3 сентября президент В. В. Путин выдвинул план мирного урегулирования на Украине из семи пунктов:

-
- 1) прекращение активных наступательных операций;
 - 2) отвод украинских вооруженных сил от населенных пунктов;
 - 3) отказ от применения авиации;
 - 4) обеспечение международного мониторинга за режимом прекращения огня;
 - 5) обмен военнопленными;
 - 6) открытие гуманитарных коридоров;
 - 7) направление ремонтных бригад в Донбасс.

5 сентября 2014 г. на встрече в Минске участники контактной группы подписали Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. В. Путина (неофициальное название — Минский протокол). Со стороны России протокол подписал полномочный посол РФ на Украине М. Зурабов, со стороны Украины — бывший президент Л. Кучма, который имел мандат от руководства, со стороны ОБСЕ — швейцарский дипломат Х. Тальявини. В его основу легли семь пунктов мирного плана президента В. В. Путина. Дополнение к ним составили положения о необходимости продолжить инклюзивный общенациональный диалог на Украине, обеспечить проведение досрочных местных выборов в Донбассе, вывести незаконные вооруженные формирования, военную технику, а также боевиков и наемников с территории Украины.

19 сентября 2014 г. в Минске при посредничестве посла России М. Зурабова Л. Кучма, представители ДНР (А. Захарченко) и ЛНР (И. Плотницкий) подписали Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы (Минский меморандум). Документ подтверждал режим прекращения огня на основе условий Минского протокола, предусматривал отвод тяжелого вооружения на 15 км от линии фронта, а также вводил запрет на полеты боевой авиации и установку минно-взрывных заграждений в зоне безопасности. На Донбассе начала работать линия ОБСЕ по разграничению позиций конфликтующих сторон.

Однако 1 октября 2014 г. между сторонами возобновились военные столкновения — преимущественно в районе Донецкого аэропорта. Ситуация резко обострилась после проведения 2 ноября 2014 г. выборов в органы власти ДНР и ЛНР: националистические силы стали жестко критиковать администрацию П. Порошенко за Минские соглашения. Для спасения режима перемирия 13 ноября 2014 г. представители Совместного центра по контролю и координации ОБСЕ согласовали проект графика вывода войск с востока Украины. Его реализация намечалась в три этапа: прекращение огня (2 дня), вывод тяжелых вооружений (5 дней), разъединение сил по линии соприкосновения в со-

ответствии с Минским меморандумом (21 день). Стороны, однако, не выполнили график в указанные сроки. 9 декабря 2014 г. состоялась встреча представителей администрации П. Порошенко, ДНР и ЛНР в Минске . По ее итогам была достигнута договоренность о прекращении военных действий.

Но президент П. Порошенко подвергался сильному давлению со стороны «партии войны», которую поддерживал премьер-министр А. Яценюк. Позиция США и Германии вселяла в украинское руководство надежду на успех новой силовой операции. 5 января 2015 г. подразделения национальной гвардии были введены в Одессу. На следующий день Украина прекратила автобусное сообщение с ДНР и ЛНР; ранее были отменены пассажирские поезда. 13 января 2015 г. столкновения вокруг Донецкого аэропорта переросли в полномасштабные боевые действия. 27 января 2015 г. Верховная рада Украины приняла заявление, в котором назвала Россию государством-агрессором и призвала международное сообщество сделать то же самое, а также объявить ДНР и ЛНР террористическими организациями. Украинские военные усилили артиллерийские обстрелы крупных городов Донбасса — Донецка и Горловки. Силы ополчения, в свою очередь, заняли город Углегорск и окружили крупную украинскую группировку в районе города Дебальцево.

Позиции Соединенных Штатов и ведущих стран ЕС на этот раз разошлись. В американском истеблишменте шла дискуссия о целесообразности поставок оружия на Украину. Лидеры Франции и Германии выступали за мирные переговоры. 21 января 2015 г. по их инициативе состоялось заседание Контактной группы, которое возобновило переговорный процесс. 6—7 февраля 2015 г. канцлер Германии А. Меркель и президент Франции Ф. Олланд посетили Киев и Москву, где предложили план урегулирования конфликта на Украине.

12 февраля 2015 г. в Минске состоялось заседание Контактной группы, по итогам которого были подписаны два документа. Первый: «Комплекс мер по выполнению Минских соглашений» подписали представитель ОБСЕ Х. Тальяини, экс-президент Украины Л. Кучма, посол России на Украине М. Зурабов, а также лидеры ДНР и ЛНР — А. В. Захарченко и И. В. Плотницкий соответственно. Второй: «Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, подписанных 12 февраля 2015 года». В совокупности эти два документа получили название «Минск-2». Соглашения предусматривали:

- прекращение огня с 15 февраля 2015 г.;
- отвод всех тяжелых вооружений обеими сторонами конфликта «на равные расстояния шириной минимум 50 километров друг от друга»;

-
- вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники и наемников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ;
 - разоружение всех незаконных групп и формирований;
 - проведение конституционной реформы на Украине до конца 2015 г.;
 - проведение выборов в отдельных районах ДНР и ЛНР с соблюдением стандартов ОБСЕ, а также определение особых статусов республик.

Несмотря на продолжающиеся столкновения, стороны начали отвод тяжелых вооружений согласно установленному графику. Наблюдение за их действиями осуществляло ОБСЕ.

После заключения соглашения «Минск-2» стороны не возобновляли масштабных боевых действий. Между ними происходили периодические локальные бои в нейтральной зоне, так называемой «Донецкой дуге»: Марьинка—Авдеевка—Пески. «Нормандская четверка» попыталась выработать условия политического урегулирования. 24 августа 2015 г. на переговорах в Берлине канцлер А. Меркель, президенты Ф. Олланд и П. Порошенко заявили, что Минские соглашения являются фундаментом мирного урегулирования конфликта в Донбассе. В 2016 г. Контактной группе удалось подписать два частных соглашения: 1) о разминировании в Донбассе и 2) о разведении сил в Донбассе от линии фронта на 1 км с каждой стороны. «Нормандская четверка» регулярно объявляла режим перемирия, который, однако, срывался.

Ситуация стала меняться после прихода к власти в США администрации Д. Трампа в январе 2017 г. Спецпредставителем госсекретаря по Украине стал американский дипломат Курт Волкер, бывший посол США в НАТО. Ему удалось наладить переговорный формат сначала с помощником президента России В. Ю. Сурковым, а затем с министром иностранных дел России С. В. Лавровым, что означало превращение США в прямого участника переговоров. По факту это означало постепенную замену «Нормандского формата» прямыми российско-американскими переговорами по украинской проблеме.

5 сентября 2017 г. (т.е. в третью годовщину подписания соглашений «Минск-1») Россия представила СБ ООН проект резолюции «О размещении миротворцев в Донбассе». Он предполагал 1) отвод военной техники сторон от линии соприкосновения и 2) создание вооруженной стрелковым оружием миссии ООН для защиты наблюдателей ОБСЕ. Однако К. Волкер отказался от российской инициативы. Вместо нее он предложил ввод миротворческой миссии ООН на территорию ДНР и ЛНР и взятие ею под контроль российско-украинской границы. 30 октября 2017 г. К. Волкер также указал на неприемлемость для США обсуждения вопросов миротворческой миссии с представителями «на-

родных республик». Заявления К. Волкера вызвали жесткий ответ министра иностранных дел РФ С. В. Лаврова.

Попытку выйти из тупика К. Волкер и В. Сурков предприняли на встрече в Дубае 26 января 2018 г. Стороны предварительно договорились разделить Минские соглашения на два этапа: сначала размещение миротворцев на линии огня, затем по мере выполнения Киевом Минских соглашений — их пошаговый ввод на территорию «народных республик». От Киева в данном случае требовалось согласие на проведение в ДНР и ЛНР выборов, введение в действие Закона об особом статусе Донбасса с амнистией, признание права республик на «особые» отношения с Россией, наличие русского государственного языка и собственной системы правоохранительных органов.

Однако «Дубайский компромисс» не состоялся. На Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2018 г. бывший генсек НАТО А. Фогг Расмуссен выступил с инициативой ввода в Донбасс миротворческого контингента из «нейтральных» (прежде всего скандинавских и латиноамериканских) государств. Его проект существенно отличался от достигнутых в Дубае договоренностей. *Во-первых*, миротворческие силы размещались бы как на линии соприкосновения сторон, так и на границе России с «народными республиками». *Во-вторых*, миссия размещалась бы без каких-либо предварительных гарантий со стороны Киева. *В-третьих*, такая миссия должна была получить мандат на неограниченное применение силы для защиты гражданского населения и мирного процесса в целом и сдерживания тех, кто будет этому процессу мешать. В качестве ответных уступок «план Расмуссена» предусматривал только обсуждение этого вопроса с «народными республиками» и снятие части санкций с России.

Такой вариант был неприемлем для Москвы и «народных республик» ввиду отсутствия каких-либо гарантий со стороны Украины. «План Расмуссена» не стал основой для переговорного процесса, что аннулировало все результаты переговоров 2017 г.

21.6. «Санкционная война» США и стран ЕС с Россией

Конфликт на Украине привел к феномену «санкционной войны» России со странами Запада. Страны НАТО не пошли на силовое вмешательство в украинский кризис, опасаясь прямого военного противостояния с Россией. Вместо этого они попытались использовать экономические механизмы воздействия на Москву, чтобы изменить ее позицию в украинском вопросе.

6 марта 2014 г. президент Б. Обама подписал указ (*executive order*), позволяющий применять санкции против лиц, которые, с точки зре-

ния Вашингтона, несут ответственность за нарушение суверенитета и территориальной целостности Украины. 17 марта 2014 г. президент Б. Обама подписал указ о введении санкций против ряда российских должностных лиц в виде замораживания их банковских счетов, ареста имущества и отказа в выдаче въездных виз. Санкционный список был расширен за счет включения в него ряда крупных российских бизнесменов. Вашингтон приостановил сотрудничество с Россией в сфере борьбы с наркотиками, а также выдачу американским компаниям лицензий на экспорт в Россию технологий двойного назначения. Прекратила работу российско-американская президентская комиссия. Соединенные Штаты приостановили консультации с Россией в области противоракетной обороны, а также сотрудничество в рамках программы Нанна—Лугара в космической сфере, за исключением МКС.

Лидеры стран ЕС 6 марта 2014 г. объявили о прекращении двухсторонних переговоров с Москвой о либерализации визового режима и новом базовом соглашении о партнерстве. Европейский союз ввел санкции против 33 российских и крымских политиков: запрет въезда на территорию Евросоюза или транзита, а также замораживание «всех средств и экономических ресурсов, которые принадлежат, находятся в собственности или контролируются данными лицами». Было отменено проведение саммита ЕС—Россия, намечавшегося на июнь 2014 г. Евросоюз запретил своим посольствам в России выдавать жителям Крыма все виды виз. Страны ЕС и США приостановили подготовку к участию в саммите «Группы восьми» в Сочи.

Москва пошла на ответные меры. МИД России опубликовал список санкций в отношении девяти официальных лиц и членов Конгресса США. Страны БРИКС приняли заявления, осудившие введение санкций против России. Ситуация осложнилась 21 марта 2014 г., когда платежные системы «Visa» и «MasterCard» по требованию Федерального казначейства США на день заморозили операции по пластиковым картам нескольких российских банков. В ответ 27 марта 2014 г. президент В. В. Путин одобрил создание национальной платежной системы.

В начале конфликта на юго-востоке Украины Вашингтон и Брюссель, опасавшиеся военного вмешательства России, пошли на введение «второго пакета» санкций. 17 апреля 2014 г. Европарламент принял резолюцию рекомендательного характера, в которой призвал отказаться от строительства газопровода «Южный поток». Европейский совет расширил список лиц, против которых вводятся санкции, на 15 человек. 28 апреля 2014 г. США ввели санкции в отношении семи государственных чиновников и 17 компаний РФ. Россию исключили из программы, позволяющей странам с переходной экономикой беспошлинно импортировать в США определенные виды товаров.

Это интересно

Украинский конфликт возродил в Соединенных Штатах концепции сдерживания России (*containment of Russia*). Обновленную версию этой стратегии предложил в марте 2014 г. американский эксперт Джордж Фридман. По его мнению, Вашингтон должен был создать военную инфраструктуру в Балтийско-Черноморском регионе. Основной упор он предлагал сделать на развитие военного партнерства США с Эстонией, Польшей и Румынией. Дж. Фридман советовал ослабить пророссийские симпатии элит Венгрии, Словакии и Болгарии. На официальном уровне концепция Дж. Фридмана не была принята. Однако о необходимости нарастить американское присутствие в Балтийско-Черноморском регионе заявляли вице-президент Дж. Байден в Бухаресте (20 мая 2014 г.) и президент Б. Обама в Варшаве (4 июня 2014 г.).

Ситуация обострилась 17 июля 2014 г., когда над зоной боевых действий в районе села Грабово (около города Тореза) был сбит пассажирский малайзийский «боинг», выполнивший рейс по маршруту Амстердам—Манила. Официальный Киев и ополченцы обвинили в этом друг друга, что привело к резкому обострению международной обстановки. Соединенные Штаты и страны ЕС, Канада, Австралия и Япония поддержали Украину и обвинили в трагедии ополченцев и Россию. В конце июля 2014 г. эти страны приняли третий пакет санкций против России, ограничив ряду ведущих российских банков и оборонным предприятиям возможность займов более чем на 90 дней. В ответ Россия 6 августа 2014 г. ввела годичное эмбарго на поставки продовольствия из стран, которые поддержали антироссийские санкции.

► **Эмбарго** — наложение государством запрета на ввоз другими странами или вывоз из страны золота или иностранной валюты, отдельных видов товаров и технологий.

Несмотря на подписание комплекса соглашений «Минск-1», страны Евросоюза и Соединенные Штаты ввели в середине сентября 2014 г. четвертый пакет антироссийских санкций, на этот раз затронувших Сбербанк и крупнейшие российские оборонные предприятия: возможности заимствования ими капитала на рынках ЕС и США были ограничены сроком до 30 дней. Премьер-министр Британии Д. Кэмерон предложил отключить Россию от Сообщества всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*). Это предложение не прошло как радикальное.

Это важно

К середине 2015 г. в санкционной стратегии США и стран ЕС наметился раскол. Администрация Б. Обамы выступала за наращивание санкционного давления на Россию, периодически расширяя санкционные списки против российских чиновников, бизнесменов и компаний. Страны ЕС, напротив,

считали, что лимит санкций из-за украинского кризиса временно исчерпан. Внутри Евросоюза сложилась группа стран (Австрия, Греция, Венгрия, Италия, Люксембург, Чехия), выступавших за смягчение санкционного режима. В этой связи ЕС пока ограничивался регулярным продлением антироссийских санкций 2014 г.

Асимметричным ответом России на перманентные санкции США стал выход 3 октября 2016 г. из Соглашения о сотрудничестве с США в области утилизации оружейного плутония 2000 г. В качестве условия возобновления его деятельности Россия назвала сокращения военной инфраструктуры и численности контингента войск США, размещенных на территории стран НАТО, вступивших в альянс позднее 2000 г., а также при отмене санкций и «закона Магницкого». Это решение Москвы вызвало болезненную реакцию в Вашингтоне, где опасались потери механизмов взаимодействия с Россией в области ядерной безопасности. Администрация Б. Обамы рекомендовала конгрессу отложить вопрос о введении новых антироссийских санкций в связи с событиями в Сирии.

Определенные надежды Москва возлагала на кандидата от Республиканской партии Д. Трампа, который победил на президентских выборах 6 ноября 2016 г. В ходе своей предвыборной кампании Д. Трамп сделал ряд заявлений о намерении улучшить отношения с Россией. (Хотя при этом критиковал администрацию Б. Обамы за «мягкую позицию» к российской операции в Сирии.) В этой связи Москва не отреагировала на высылку уходящей администрацией Б. Обамы 35 российских дипломатов 30 декабря 2016 г. (Для детей американских дипломатов, напротив, была организована новогодняя елка в Кремле).

Однако надежды на диалог с администрацией Д. Трампа не состоялись. 13 февраля 2017 г. при формировании администрации пост советника президента по национальной безопасности покинул генерал-лейтенант Майкл Флинн. Причиной его экстренной отставки стал разразившийся скандал из-за появившейся информации в СМИ об обсуждении антироссийских санкций с послом РФ в США С. И. Кисляком. На этом фоне Демократическая партия развернула мощную кампанию о якобы имевшем место вмешательстве России в президентские выборы в США. Не завершилась достижением договоренностей и встреча президентов В. В. Путина и Д. Трампа, состоявшаяся на полях саммита «Группы двадцати» в Гамбурге 7 июля 2017 г.

Пределы диалога с администрацией Д. Трампа стали понятны 2 августа 2017 г., когда президент Д. Трамп подписал принятый Конгрессом законопроект «О противодействиях противникам Америки посредством санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*). Закон предполагал введение санкций против Ирана, КНДР и России, что официально переводило Россию в разряд врагов США наряду

с этими государствами. Документ расширял ряд секторальных ограничений, в частности сокращал максимальный срок финансирования российских банков до 14 дней, а компаний нефтегазового сектора — до 60 дней. Закон также корректировал перечень глубоководных и арктических шельфовых и нефтегазовых проектов с трудноизвлекаемыми запасами, которым должно быть запрещено поставлять оборудование и технологии. При этом в документе отдельно указывается, что США продолжат противодействовать строительству газопровода «Северный поток-2» из России в Германию.

Российская сторона, ссылаясь на закрытие своих дипломатических объектов в США и высылку дипломатов, предписала до 1 сентября сократить дипломатические миссии США в России на 755 человек — до 455 сотрудников, приравняв количество служащих посольства США в России к числу работающих в дипмиссии РФ в США. Кроме того, американское посольство в Москве лишили помещений складов на Дорожной улице и посольской дачи в Серебряном Бору. «Санкционная война» России и США продолжилась.



Главным последствием «санкционной войны» стал подрыв глобальной экономики. Россия, страны ЕС и США через механизм санкций и эмбарго начали возвращаться к основам протекционистских экономик. (Как это и обсуждалось экспертами-экономистами в ходе мирового финансового кризиса 2008– 2009 гг.) ВТО формально сохраняется как механизм международного экономического регулирования, но фактически оказалась неспособной влиять на принятие национальными государствами системы протекционистских мер.

21.7. Распад «Основополагающего акта Россия–НАТО»

Вооруженный конфликт на Украине привел к кризису «Основополагающего акта Россия–НАТО» 1997 г. Еще 20 мая 2014 г. вице-президент США Дж. Байден выступил с программной речью в Бухаресте, где он заявил о необходимости противостоять растущей российской мощи на Черном море. Одну из контрмер Байден определил как «наращивание адекватного давления на Россию на Балтийском море», где пока позиции нашей страны слабее, чем в Причерноморье. 3 июля 2014 г. последовала Варшавская речь президента Барака Обамы, в которой он заявил о намерении США разместить американскую военную инфраструктуру в Восточной Европе. Обама указал на три опорных союзника США в регионе — Румынию, Польшу и Эстонию — и призвал расширять партнерство НАТО с нейтральными странами — Швецией и Финляндией.

Эти решения были закреплены Уэльским саммитом НАТО 4 сентября 2014 г. Там было принято решение о намерении усилить обороно-

способность восточноевропейских стран и расширить партнерство со Стокгольмом и Хельсинки. Говорилось и о необходимости расширить партнерство с «угрожаемыми» республиками бывшего СССР: Украиной, Молдавией и Грузией. Одновременно было решено развернуть силы быстрого реагирования на территории восточноевропейских членов альянса. Это означало частичный пересмотр положений «Основополагающего акта Россия—НАТО» 1997 г., где говорилось об отсутствии у альянса намерений разворачивать крупные воинские контингенты и военную инфраструктуру на территории новых членов НАТО.

Это интересно

Ухудшение отношений между Россией и НАТО сопровождалось нарастанием кризиса в российско-шведских отношениях. Накануне саммита в Уэльсе Швеция вела переговоры со странами НАТО о возможности подписания двустороннего соглашения с НАТО о взаимопомощи. По его условиям альянс мог получить право размещать на шведской территории силы быстрого реагирования в кризисной ситуации. Такое соглашение на саммите в Уэльсе подписано не было. Но в октябре 2014 г. Швеция провела масштабную операцию по поиску у своих берегов неопознанной российской подводной лодки. После этого комитет по обороне шведского парламента (риксдага) обсудил проблемы нарушения Россией воздушного и морского пространств Швеции. 21 октября 2014 г. премьер-министр Швеции Стефан Лёвен заявил, что, хотя его страна пока не планирует вступать в НАТО, она собирается расширять сотрудничество с альянсом. Такое развитие событий было чувствительным для национальной безопасности России ввиду угрозы ее коммуникациям на Балтийском море.

У «Основополагающего акта» была сложная процедура продления. В самом тексте акта срок его действия не указывался. Но при его подписании 27 мая 1997 г. Россия и НАТО обменялись заявлениями, что «Основополагающий акт» будет автоматически продлеваться каждые десять лет при условии, что ни у одной из сторон не будет возражений. В 2007 г. возражений к его формальному продлению ни у одной из сторон не было. Однако к 2017 г. ситуация могла измениться, коль скоро после Уэльского саммита альянс решил наращивать военную инфраструктуру в Восточной Европе.

После подписания соглашений «Минск-2» стороны попытались возобновить переговоры о судьбе «Основополагающего акта Россия—НАТО». МИД России в апреле 2015 г. предложил странам НАТО начать консультации по проблеме трансформации «Основополагающего акта» и/или подписания нового взаимообязывающего документа. На экспертном уровне прорабатывался вариант протоколов России и НАТО о нейтральном или внеблоковом статусе четырех государств: Грузии, Молдавии, Украины, Финляндии. Подобное соглашение создавало бы «буфер» между Россией и НАТО.

Однако страны НАТО отказались от модернизации «Основополагающего акта». 20 декабря 2015 г. МИД Польши официально заявил, что выступает против автоматического переподписания этого документа. 24–25 апреля 2016 г. в Ганновере (Германия) состоялся неформальный саммит лидеров ведущих стран НАТО — Британии, Германии, Италии, США и Франции. Участники саммита подтвердили намерение размещать силы НАТО в восточноевропейских государствах альянса на основе принципов ротации. Президент Б. Обама призвал канцлера А. Меркель расширить участие бундесвера в ротации подразделений НАТО, которые будут размещены на восточном фланге альянса — в странах Прибалтики, Польше и Румынии. Это означало, что в Восточной Европе впервые после Второй мировой войны может появиться военное присутствие Германии.

Это важно

Итоги Ганноверской встречи были закреплены на Варшавском саммите НАТО 8–9 июля 2016 г. Члены альянса приняли решение о размещении в странах Прибалтики и в Польше на постоянной основе военных сил в составе четырех отдельных батальонов: в Эстонии — британский, в Латвии — канадский, в Литве — немецкий, в Польше — американский. В составе батальонов могли действовать и роты из других стран НАТО. В Румынии было решено создать многонациональную бригаду войск НАТО и развернуть часть системы ЕвроПРО, имеющей на вооружении американские зенитные комплексы «SM-3». В резолюции Варшавского саммита указывалось, что решение было принято в качестве «ответа на действия и риторику России».

После Варшавского саммита переговоры о продлении «Основополагающего акта» практически потеряли смысл. В мае 2017 г. Россия и НАТО не обменялись заявлениями о продлении действия этого документа на десять лет. По факту это означало, что действие «Основополагающего акта» завершилось, хотя процедуры его денонсации не было. Россия и НАТО лишились ключевого механизма, регулирующего их военно-политическую деятельность в Европе.

* * *

Кризис европейской безопасности стал результатом неспособности России, НАТО и ЕС найти взаимоприемлемый компромисс. После «пятидневной войны» 2008 г. основное внимание этих субъектов было сосредоточено на вопросах выработки сторонами «кодекса поведения» на случай конфликта великих держав с третьими странами. Попыткой его разработки стали переговоры вокруг ДЕБ, ЕАСИ и «Восточного партнерства». Внутриполитический кризис на Украине 2013–2014 гг. показал, что великие державы оказались к нему так же не подготовлены, как и к «пятидневной войне».

Контрольные вопросы

1. Что послужило причинами кризиса европейской безопасности к началу 2010-х годов?
2. Как проходили переговоры по реформе европейской безопасности после «пятидневной войны» и что стало причинами их неудачи?
3. В чем суть понятия «Балтийско-Черноморская конфликтная система»?
4. Почему программа «Восточное партнерство» привела к возрождению «Балтийско-Черноморской конфликтной системы»?
5. Выделите основные этапы развития Украинского кризиса 2013–2014 гг.
6. Какую позицию заняли США и страны ЕС в ходе кризиса?
7. Как был заморожен вооруженный конфликт на Украине?
8. Как произошел распад «Основополагающего акта Россия–НАТО»?

Рекомендуемая литература

Воронков В. И. Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс безопасности. 2009. № 3–4.

Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А. А. Дынкина, И. С. Иванова. М.: КомКнига-URSS, 2011.

Цымбурский В. Л. Как живут и умирают международные конфликтные системы (Судьба балтийско-черноморской системы в XVI–XX веках) // Полис. 1998. № 4.

Чернова А. В. Роль Польши в восточной политике ЕС. М.: Аспект Пресс, 2016.

Korosteleva E. A. ‘Eastern Partnership: a New Opportunity for the Neighbours?’// Journal of Communist Studies and Transition Politics, Special Issue, 27(1) 2011. P. 1–21.

Whitman R. European Union’s relations with the Wider Europe // Journal of Common Market Studies Annual Review of the European Union in 2010, 49, (2011). P. 187–208.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный мировой порядок сложился в результате модификации Ялтинско-Потсдамской системы международных отношений. Этот порядок в период своего создания не был bipolarным: по-настоящему он стал таковым только в результате распада Британской и Французской империй в середине 1950-х годов. До середины 1980-х годов его основным содержанием была системная конфронтация двух сверхдержав — СССР и США и возглавляемых ими военно-политических блоков. Распад Советского Союза в 1991 г. означал сильный сдвиг мирового порядка в сторону однополярности: комплексного преобладания США и ближайших союзников по совокупности ресурсов. Однако при этом сохранились три базовые основы прежнего мирового порядка: нормативно-правовая база ООН, институт права вето у постоянных членов Совета Безопасности ООН и стратегический паритет России и США. В этой связи современный мировой порядок остается модифицированной формой Ялтинско-Потсдамского порядка, а не принципиально новым явлением.

Распад СССР послужил основой резкого, скачкообразного укрепления позиций США в мире из-за самоликвидации второй сверхдержавы. Это предопределило попытку построения американоцентричного мирового порядка, подаваемого как политическая форма глобализирующегося мира, ввиду отсутствия на тот момент держав, которые могли бы эффективно уравновесить влияние США. По форме такой мировой порядок выглядел как олигархический благодаря коллективной практике принятия решения: формальных в Совете Безопасности ООН и неформальных в «Группе семи/восьми». Однако внутри этих центров принятия решений резко различались реальные вес и возможности США, с одной стороны, и прочих участников — с другой. Стремление администрации У. Клинтона поставить НАТО выше Совета Безопасности ООН, «Группы семи/восьми», а в ряде случаев и международного права указывало на рост авторитарной тенденции в мировой политике.

Политике Соединенных Штатов и их ближайших союзников благоприятствовала международная среда. Быстрое распространение информационных технологий и средств связи впервые в истории сделало технически возможным глобальное управление в масштабах Земли. Рост экономической взаимозависимости всех стран повысил роль транснациональных субъектов. Такой вариант глобализации позволял «разрыхлять» крупные государственные образования, делая их более податливыми для внешнего, прежде всего американского влияния. Не только элиты, но даже значительная часть населения незападных стран все сильнее вовлекалась в глобальную экономику. Такой процесс объ-

ективно сужал социальную базу для режимов, стремящихся проводить политику контрглобализации.

Американская дипломатия действовала по трем направлениям. *Во-первых*, официальный Вашингтон использовал тематику новых вызовов (прежде всего транснационального терроризма и распространения ОМП) для обоснования необходимости американского лидерства. *Во-вторых*, Соединенные Штаты использовали потенциал малых и средних стран, позиционируя себя как их естественного защитника от возможных посягательств со стороны великих держав. *В-третьих*, США через сеть неправительственных организаций сумели наладить взаимодействие со значительными сегментами российской и китайской элиты. Американцы умело подключали их к глобализационному проекту, связывая обязательствами и приобщая к благам от участия в глобализации.

Однако при сохранении институтов Ялтинско-Потсдамского порядка действия США выглядели скорее заделом на будущее. Реализация такого проекта, выраженного в форме концепции глобализации, возможна при условии:

- признания «Вашингтонского консенсуса» в качестве основы мировой экономической системы;
- сокращения военных потенциалов незападных стран (прежде всего России и КНР) до безопасного для США уровня;
- отмены института права вето у постоянных членов Совета Безопасности ООН;
- утверждения новой нормы международного права о допустимости принудительной смены «опасных» (с точки зрения Белого дома) режимов.

Проект глобального мира вызвал серьезное беспокойство у незападных стран. Большинство из них не отрицали глобализацию как явление, однако не принимали иерархическую структуру складывающегося мирового порядка. Не вступая в прямой конфликт с Вашингтоном, они вместе с тем в разной форме выражали желание ограничить его действия. Россия и КНР в 1997 г. совместно выступили с проектом многополярного мира как альтернативной формы глобального миропорядка. Крупные региональные державы (Индия, Бразилия, Аргентина, ЮАР, Индонезия) воздерживались от жестких антиамериканских заявлений, но и не выражали прямой поддержки концепции американского лидерства. Их целью было получение западных инвестиций при одновременном приобретении гарантий безопасности от применяемых США и их союзниками практик гуманитарных интервенций и принудительного разоружения.

Конфликт начал обостряться в 2001 г., когда республиканская администрация Дж. Буша-мл. усилила попытки демонтировать остатки Ялтинско-Потсдамского порядка. Активное использование тематики

транснационального терроризма после 11 сентября 2001 г. позволило Белому дому достичь некоторых успехов. Однако переход США к стратегии принудительного разоружения и ее опробование во время Второй войны в Персидском заливе привели к скорому распаду Глобальной антитеррористической коалиции. Недовольство действиями Вашингтона высказали ближайшие союзники США (прежде всего Франция и Германия). По ряду вопросов эти страны стали в большей степени координировать свои действия с Россией и КНР, что позволило последним решительнее оппонировать Белому дому. Это вызвало серию военно-политических кризисов 2004–2008 гг., которые создали угрозу возникновения военного конфликта США с Россией и КНР.

Примерно с рубежа 2008–2009 гг. в международных отношениях появились тенденции к ревизии сложившейся в начале 1990-х формы мирового порядка. Соединенные Штаты начали упрочивать свое лидерство, сохраняя нормы «Вашингтонского консенсуса» как основы глобализации, делая попытки переустройства Ближнего Востока, переформатирования Европейского союза (за счет создания франко-британского тандема и частичного ослабления роли Германии), разрабатывая обновленную стратегию сдерживания Китая и активизируя американскую политику на территории бывшего СССР. Наиболее тревожным шагом был фактический отказ администрации Б. Обамы от диалога с Россией и КНР по проблемам безопасности, он означал, что Вашингтон отвергает даже хрупкую практику «навязанного консенсуса» с незападными странами. Несогласие администрации Б. Обамы вести переговоры с Москвой по проблеме ПРО подтвердило стратегический курс США на нарушение стратегического паритета. Своебразным психологическим рубежом стали президентские выборы в России 2012 г., в ходе которых Белый дом впервые после окончания холодной войны официально заявил о неприемлемости российского внутриполитического режима.

Россия и КНР тоже стали жестче, чем в 2000-х годах, настаивать на необходимости ограничения действий США и их союзников. Создание переговорного формата БРИКС было заявкой на создание альтернативного «Группе восьми» переговорного формата, который начал разрабатывать собственные проекты реформы мировой финансовой системы. Непривычно жесткая позиция Москвы на переговорах о контроле над вооружениями означала, что российская сторона требует равноправного стратегического диалога с Вашингтоном. Попытки усилить интеграционные тенденции в ядре СНГ означали заявку на создание зоны безопасности без участия США. Аналогичную политику пыталась осуществлять в Восточной Азии КНР — от интеграционных проектов в АТР до наращивания давления на регион Южно-Китайского моря. За действиями Москвы и Пекина стояло стремление подтолкнуть США к признанию их прав на установление собственных зон безопасности вблизи своих национальных границ.

Конфликты на Украине и в Сирии разрушили два идеологических постулата, утвердившихся в международных отношениях с начала 1990-х годов. Первый — совместное противостояние государств «новым вызовам» при отступлении на второй план традиционных межгосударственных противоречий. Второй — концепция «единого евроатлантического пространства безопасности от Ванкувера до Владивостока». Эти идеи не были реализованы на практике, но существовали на уровне идеологической основы глобального мира. Конфликты 2010-х годов доказали, что стержнем международных отношений остается соперничество национальных государств. Несмотря на возвышение «негосударственных игроков», ни один из них пока не стал субъектом международного права, не смог добиться кардинальных изменений в системе международных отношений: движения вроде «Талибан» и ИГИЛ претендовали на создание скорее непризнанных государств, а не транснациональных сетей.

Десять лет назад в американской политической науке большой популярностью пользовался принцип разделения великих держав на *державы статус-кво* (т.е. заинтересованные в сохранении незыблемости существующего мирового порядка) и *ревизионистские державы* (нацеленные на радикальный пересмотр правил игры). Американские политологи вслед за классиком неореализма К. Уолтцем с удовлетворением констатировали, что в современном мире среди великих держав нет «ревизионистских»: ревизионизм остается достоянием региональных «государств-изгоев» (*pariah-state*), не вписавшихся в мировой порядок. В середине 2010-х годов ситуация изменилась. Ведущие державы (США, Россия, КНР, страны ЕС) недовольны нынешней ситуацией в международных отношениях. Почти все они настроены на ее пересмотр.

Ревизия международного порядка может быть *согласованной*. Такой вариант предполагал бы достижение неких договоренностей между ведущими политическими игроками. Речь может идти о заключении соглашений, фиксирующих статус-кво. Предельный вариант такой ревизии предусматривал бы выработку некоего кодекса поведения, определяющего правила взаимодействия сторон в новых условиях. Не исключен и вариант возобновления кооперационных связей великих держав после кризиса, что будет означать признание произошедших изменений.

Это интересно

Примером согласованной ревизии мирового порядка может служить европейская политика 1860-х годов, когда Пьемонт добился объединения в единое государство Италии, а Пруссия — Германии. Эти шаги противоречили нормам Венского конгресса 1815 г., и потому их достижение потребовало серии ограниченных войн Пьемонта и Пруссии против Австрии и Франции. Другие великие державы — Россия и Великобритания — предпочли пойти на компромисс с «ревизионистами». В начале 1870-х годов они признали перемены, сохранив при этом базовые нормы Венского порядка.

Другой вариант — *несогласованная ревизия* мирового порядка в случае непосредственно враждебных друг другу действий великих держав. Пытаясь изменить порядок, они отказываются от компромиссов и переговоров, ориентируясь на политику угроз и силовых демонстраций. Такой вариант чаще всего завершается крупным вооруженным конфликтом с плохо прогнозируемым результатом.

Это интересно

Примером несогласованной ревизии миропорядка можно считать международные отношения 1930-х годов. Германия после прихода к власти НСДАП в 1933 г. взяла курс на пересмотр военных ограничений и государственных границ, установленных для нее Версальским мирным договором 1919 г. Среди великих держав не было единства относительно реакции на политику Германии. Берлину, в свою очередь, удалось заключить военно-политический союз с Италией и Японией, что вызвало дипломатический кризис 1938–1939 гг., который привел ко Второй мировой войне.

В таком контексте можно согласиться с наблюдениями российского политолога Н. А. Косолапова, по мнению которого опасность возникновения войны между великими державами в современном мире выше, чем в период холодной войны. В условиях биполярного миропорядка у СССР и США не существовало причин для «большой» войны. Каждая сверхдержава жила в своем мире и не имела технических возможностей для оккупации территории другой. (Единственным сценарием войны между ними мог быть только иррациональный обмен ядерными ударами без их капитализации в политическую победу.) Теперь великие державы должны выстроить систему отношений в рамках глобального мирового порядка, при том что две из них — Россия и КНР — официально не признают концепцию американского лидерства. Сегодня великие державы совершенствуют технические возможности для региональных военных конфликтов, в том числе высокой интенсивности, включая создание информационно-космических систем, различных типов высокоточного оружия, а также систем ПРО.

► **Согласованная ревизия** — изменение баланса сил в рамках мирового порядка на основе совместных решений великих держав.

Несогласованная ревизия — радикальный слом мирового порядка в результате ревизионистских действий одной или нескольких держав.

В настоящее время трудно прогнозировать последствия возможной ревизии мирового порядка. Теоретически здесь может быть два варианта.

Первый вариант предполагает *очередную модификацию Ялтинско-Потсдамского порядка* при сохранении его базовых норм, и он возможен в случае:

- усиления позиций США при одновременном сохранении потенциалов сдерживания у России и КНР;

-
- расширения сфер контроля России и КНР с принуждением (прямым или косвенным) США к признанию этого процесса;
 - ослабления позиций России или КНР при одновременном усилении позиций одной из них;
 - роста влияния еще одной или нескольких держав, которые могут изменить баланс сил в треугольнике «США—Россия—КНР».

Последний вариант был бы наиболее интересным. В настоящее время потенциальными претендентами на эту роль выступают Британия, Германия, Индия и Япония. У каждой из них есть потенциал для укрепления собственных позиций в мировой системе. Британия остается постоянным членом Совета Безопасности ООН, третьей или четвертой ядерной державой. В первой половине 2010-х годов в политике Лондона прослеживалась тенденция к восстановлению позиций великой державы. Германия, обладая мощным экономическим потенциалом, демонстрирует стремление стать политическим лидером ЕС за счет системной оппозиции США (как в начале 2000-х годов) или тесного взаимодействия с Вашингтоном (как в первой половине 2010-х годов). Индия обладает мощным экономическим и ядерным потенциалом и пытается проводить политику балансирования между США и БРИКС. Япония, вступив с 1990 г. в период экономической стагнации, частично утратила свои ресурсы. Эта тенденция, однако, в какой-то степени компенсируется ростом национализма в японской политике.

В 1990-х годах на роль растущей «державы второго плана» претендовала также Франция, используя потенциал политики Ш. де Голля 1960-х годов. Особое место в стратегии Парижа занимала опора на европейскую интеграцию, которая подавалась как альтернативное НАТО сугубо европейское объединение. Однако при администрации Н. Саркози (2007–2012) Париж фактически отказался от голлистского наследия. В настоящее время Франция строит свою политику на координации интересов с США и Британией, выступая скорее ведомой в складывающемся «франко-британском тандеме».

Усиление роли этих держав вряд ли произойдет бесконфликтно. В настоящее время у держав-победительниц нет полноценного мирового договора с Германией, который зафиксировал бы снятие остатков ограничений ее суверенитета. Япония, по условиям Конституции 1947 г. и американо-японского договора безопасности 1960 г., также остается страной с ограниченным суверенитетом. Активизация британской политики объективно ведет Лондон к конфликту с континентальными странами ЕС (прежде всего Германией) и институтами Евросоюза. Принятие в постоянные члены Совета Безопасности ООН Индии теоретически могло бы породить в Дели настроения в пользу легитимизации своего ядерного статуса, коль скоро по негласной норме пять легальных ядерных держав — это пять постоянных членов Совета Безопасности ООН.



Изменение состава постоянных членов СБ ООН означало бы отказ от легитимизации современного мирового порядка итогами Второй мировой войны.

Второй вариант, предполагающий *несогласованную ревизию мирового порядка*, может произойти в случае резкого «проседания» ресурсов одной или нескольких великих держав (подобно тому как Суэцкий кризис 1956 г. лишил Великобританию и Францию статуса полноценных великих держав). В таком варианте, по-видимому, сохранятся атрибутика и базовые нормы Ялтинско-Потсдамского порядка еще на некоторое время. Однако несогласованная ревизия может произойти в результате крупного вооруженного конфликта с вовлечением в него великих держав, который привел бы к кардинальному изменению баланса сил в мире. Итоги такой ревизии позволили бы выделить победителей и побежденных. Это означало бы окончательный разрыв с наследием Второй мировой войны и переход к новому мировому порядку.

Последствия крупных вооруженных конфликтов плохо предсказуемы. Однако характер современных международных отношений позволяет сделать вывод, что их участниками останутся прежде всего национальные государства. «Глобальный сетевой мир» пока остается интеллектуальным конструктом начала 2000-х годов, в то время как мир соперничающих друг с другом национальных государств — объективная реальность (хотя формы такого соперничества серьезно изменились по сравнению с периодами Второй мировой войны или биполярной конфронтации). Уместно предполагать, что и будущий мировой порядок останется прежде всего порядком национальных государств.

Хронологическая таблица

1990 год

- 12 июня Принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР.
- 27 июня Инициатива президента США Дж. Буша-старшего о создании Американской зоны свободной торговли (АЗСТ).
- 1 августа Оккупация Ираком Кувейта. Начало Первой войны в Персидском заливе.
- 12 сентября Подписание Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии (Московский договор).
- 19–21 ноября Парижский саммит СБСЕ. Подписание «Парижской хартии для новой Европы» и Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Решение о переименовании СБСЕ в ОБСЕ.
- 24 декабря Постановление Съезда народных депутатов СССР «Об общей концепции нового Союзного договора».

1991 год

- 6 января Начало вооруженного конфликта в Южной Осетии.
- 17 января – Операция «Буря в пустыне».
- 28 февраля
- 2 марта Перемирие в Басре. Окончание Первой войны в Персидском заливе.
- 26 марта Асунсьонский договор о создании МЕРКОСУР.
- 23 апреля Начало «Новоогаревского процесса» по реформе Союзного договора.
- 26 июня Принятие Деклараций о независимости Словении и Хорватии. Начало сербо-хорватского конфликта.
- 27 июня – «Десятидневная война» в Словении.
- 7 июля
- 1 июля Роспуск Организации Варшавского договора.
- 18 июля Подписание Гвадалахарского соглашения между Бразилией и Аргентиной.
- 31 июля Подписание советско-американского Договора СНВ-1.
- 19–21 августа Деятельность ГКЧП и срыв подписания обновленного Союзного договора.
- 30 октября – Мадридская мирная конференция по Ближнему Востоку.
- 1 ноября
- 8 декабря Подписание Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (Беловежские соглашения).
- 15–17 декабря Заседание Совета министров иностранных дел Европейского сообщества по вопросу о будущем Югославии. Принятие Декларации о критериях признания новых государств в Восточной Европе и на пространстве бывшего СССР (Брюссельская декларация).
- 17 декабря Подписание Европейской энергетической хартии.
- 26 декабря Отмена президентом Алжира Ш. Бенжедидом результатов второго тура выборов в Национальное собрание и начало вооруженного конфликта в Алжире.
- 31 декабря Декларация Севера и Юга о безъядерном статусе Корейского полуострова.

1992 год

- 1 февраля Подписание Кэмп-Дэвидской декларации президентами Б. Н. Ельциным и Дж. Бушем.
- 27 февраля Подписание Маастрихтского договора о создании Европейского союза.
- 1 марта Активизация вооруженных столкновений в зоне Приднестровского конфликта.
- 8 апреля Провозглашение независимости Республики Сербской в составе Боснии и Герцеговины (БиГ). Начало Боснийской войны.
- 28 апреля Свержение президента М. Наджиба в Афганистане и переход власти к моджахедам.
- 15 мая Подписание Договора коллективной безопасности стран СНГ (Ташкентского договора).
- 19 мая Принятие Петерсбергской декларации о новых задачах Западноевропейского союза (ЗЕС).
- 23 мая Подписание Лиссабонского протокола к Договору СНВ-1.
- 17 июня Подписание президентами Дж. Бушем-старшим и Б. Н. Ельциным Хартии российско-американского партнерства и дружбы («Вашингтонской хартии»).
- 22–24 июня Дагомысская встреча президентов Б. Н. Ельцина и Э. А. Шеварднадзе и «замораживание» конфликта в Южной Осетии.
- 21 июля Подписание российско-молдавского соглашения о принципах мирного урегулирования конфликта в Приднестровье.
- 14 августа Начало вооруженного конфликта в Абхазии.
- 7 сентября Переворот в Таджикистане и приход к власти исламистского правительства А. Искандарова.
- 31 октября Подписание Анкарской декларации о сотрудничестве тюрksких стран.
- 3 декабря Санкционирование СБ ООН «гуманитарной операции» под руководством США в Сомали.
- 10 декабря Вступление сил Народного фронта в Душанбе.

1993 год

- 3 января Подписание российско-американского договора СНВ-2.
- 18 января Подписание российско-американского соглашения о поставках в США российского низкообогащенного урана («соглашение ВОУНОУ»).
- 22 января Подписание Устава СНГ.
- 12 марта Заявление КНДР о приостановке участия в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Начало первой «ядерной тревоги» на Корейском полуострове.
- 31 марта Принятие резолюции СБ ООН № 816 о создании «бесполетных зон» в БиГ под охраной НАТО.
- 25 мая Принятие резолюции СБ ООН № 825 о создании Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ).
- Подписание российско-таджикского договора о дружбе и сотрудничестве.

-
- 15–18 июня Переворот в Азербайджане и свержение президента А. Эльчибека.
- 20 августа Соглашение о взаимном признании Израиля и ООП (Соглашение «Осло-1»).
- 13 сентября Декларация о принципах, подписанный Израилем и ООП в Вашингтоне. Старт Осло-Вашингтонского процесса.
- 21 сентября Провозглашение помощником президента по национальной безопасности США Э. Лейком концепции «расширения демократии».
- 9 октября Подписание пакета российско-грузинских соглашений об условиях военного присутствия РФ в Грузии.
- 1 ноября Вступление в силу Маастрихтского договора и создание Европейского союза.
- 1 декабря Подписание в Москве Соглашения о путях нормализации обстановки в Абхазии («Первый Московский договор»).

1994 год

- 1 января Создание Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА).
- 10–11 января Брюссельский саммит НАТО и запуск программы Партнерство ради мира (ПРМ).
- 14 января Трехстороннее заявление президентов России, Украины и США о порядке вывоза советского ядерного оружия, находящегося на территории Украины.
- 28 февраля Применение НАТО силы для охраны бесполетных зон в БиГ.
- Март Вывод американского контингента из Сомали.
- 28 марта Подписание Договора о двустороннем военном сотрудничестве России и Казахстана.
- 29 апреля Создание Контактной группы по Боснии и Герцеговине.
- 5 мая Подписание Бишкекского протокола о прекращении огня в Нагорном Карабахе.
- 14 мая Подписание в Москве Соглашения о прекращении огня, разъединении грузинских и абхазских сил и направлении международных наблюдателей («Второй Московский договор»).
- 24 июня Подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС («Договор Корфу»).
- 1 июля Введение Турцией нового регламента прохода нефтепаливных судов через Босфор и Дарданеллы. Частичный пересмотр Конвенции Монтрё 1936 г.
- 2–6 сентября Визит в Москву председателя Госсовета КНР Цзян Цземиня. Совместное заявление лидеров России и КНР о ненацеливании стратегических ядерных ракет и неприменении ядерного оружия первыми.
- 19 сентября Ввод американского контингента на Гаити и восстановление власти Ж. Б. Аристидса.
- 21 октября Подписание Рамочного соглашения КНДР и США.
- 26 октября Подписание мирного договора Израиля и Иордании.
- 15–16 ноября Богорский форум АТЭС и принятие «Богорских задач».
- 1 декабря Публикация коммюнике Совета НАТО о начале подготовки к расширению альянса на Восток.

-
- 5 декабря Будапештский саммит СБСЕ и подписание «Будапештского меморандума» по Украине.
- 9–11 декабря Саммит глав государств ОАГ в Майами и начало переговоров о создании Американской зоны свободной торговли.
- 11 декабря Начало военной операции России в Чеченской Республике.
- 17 декабря Лиссабонская конференция по энергетическим проблемам. Подписание Договора к энергетической хартии и Протокола по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам.

1995 год

- 1 января Пересменование СБСЕ в ОБСЕ.
- Принятие в ЕС «европейских нейтралов» (Австрия, Швеция, Финляндия).
- 3 января Провозглашение министром обороны США У. Перри доктрины «взаимно гарантированной безопасности».
- 6 января Соглашение Белоруссии, Казахстана и России о создании Таможенного союза.
- 10 февраля Подписание главами государств СНГ Меморандума о поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств.
- 9 мая Празднование в Москве 50-летия Победы в Великой Отечественной войне с участием президента США и канцлера Германии. Начало российско-американских переговоров по проблеме расширения НАТО на Восток.
- 11 мая Бессрочное продление ДНЯО.
- 26 мая Подписание странами Ташкентского договора в Минске Договора о сотрудничестве в области охраны военных границ.
- 30 мая Присоединение России к программе ПРМ на саммите НАТО в Нордвейке.
- 9 июня Сочинские соглашения президентов России и Украины о разделе Черноморского флота.
- 15–17 июня Обсуждение чеченского вопроса на саммите «Группы семи» в Галифаксе (Канада).
- 1 июля Подписание «Меморандума Гора–Черномырдина» по Ирану.
- 30 августа – 14 сентября Военная операция НАТО против боснийских сербов.
- 28 сентября Подписание в Вашингтоне представителями Израиля и ООП Временного соглашения по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа (соглашение «Осло-2»).
- Ноябрь Мятеж «младших принцев» в Саудовской Аравии.
- 4 ноября Убийство премьер-министра Израиля И. Рабина. Блокировка ближневосточного мирного процесса.
- 21 ноября Подписание Дейтонских соглашений по БиГ.
- 15 декабря Открытие странами АСЕАН для подписания Договора о безъядерной зоне в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор).
- ### **1996 год**
- 25 января Принятие России в Совет Европы.
- 18–25 марта Тайваньский «ракетный кризис».

2 апреля	Подписание президентами Б. Н. Ельциным и А. Г. Лукашенко договора о создании Сообщества России и Белоруссии.
11 апреля	Открытие для подписания Договора о безъядерной зоне в Африке («Договор Пелинданба») на Каирской конференции.
3–5 июня	Берлинский саммит НАТО и принятие формулы «европейской оборонной идентичности» («Берлинская формула»).
8 июня	Предоставление России статуса партнера по диалогу с АСЕАН.
31 августа	Подписание Хасавюртовских соглашений между Россией и Чеченской Республикой.
Сентябрь	Взятие талибами Кабула и формирование «Северного альянса» в Афганистане.
18 сентября	Открытие для подписания ДВЗЯИ на сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

1997 год

5 января	Соглашение Кипра с «Рособоронэкспортом» о поставках ЗРК С-300. Начало «кипрского кризиса».
14 февраля	Введение поста трех сопредседателей Минской группы ОБСЕ по Нагорному Карабаху.
Март	Волнения в Албании и падение режима Сали Бериша.
28 марта	Ввод в Албанию миротворческих сил НАТО под руководством Италии.
2 апреля	Подписание президентами Б. Н. Ельциным и А. Г. Лукашенко договора о создании Союза России и Белоруссии.
23 апреля	Подписание президентом Б. Н. Ельциным и председателем Госсовета КНР Цзян Цземинем совместной декларации «О многополярном мире и формировании нового мирового порядка».
8 мая	Подписание Московского меморандума о принципах урегулирования Приднестровского конфликта.
27 мая	Подписание в Париже Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между НАТО и Россией.
28 мая	Подписание в Киеве премьер-министрами России и Украины соглашения о разделе Черноморского флота.
31 мая	Подписание президентами Б. Н. Ельциным и Л. Кучмой Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной («большого договора»).
11 июня	Подписание в Париже Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между НАТО и Украиной.
27 июня	Подписание в Москве Э. Рахмоновым и С. А. Нури Соглашения о национальном примирении в Таджикистане.
8–9 июля	Мадридский саммит НАТО. Официальное приглашение Польши, Чехии и Венгрии присоединиться к НАТО.
29 августа	Подписание президентами Б. Н. Ельциным и Л. Тер-Петросяном Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи между Россией и Арменией.
2 октября	Подписание Амстердамского договора ЕС.
10 октября	Создание на форуме Совета Европы в Страсбурге переговорного формата ГУАМ.

1–2 ноября Красноярская встреча президента Б. Н. Ельцина и премьера Японии Р. Хасимото. Заявление о разделении переговоров по проблемам «северных территорий» и подписание мирного договора.

23–24 ноября Ванкуверский форум АТЭС и замораживание процесса реализации «Богорских задач».

1998 год

11 и 13 мая Ядерные испытания Индии.

26 и 30 мая Ядерные испытания Пакистана.

7 августа Теракты «Аль-Каиды» против американских посольств в Найроби (Кения) и Дар-эс-Саламе (Танзания).

7–8 августа Принятие решения о трансформации Исполнительного секретариата СНГ на неформальном Форосском саммите глав государств СНГ.

21 августа Нанесение США авиаударов по Афганистану и Судану.

23 сентября Принятие резолюции Совета Безопасности ООН № 1199 по Косово.

17–20 декабря Американско-британская операция «Лис в пустыне» против Ирака.

1999 год

21 февраля Подписание премьер-министром Индии А. Ваджпаи и президентом Пакистана Н. Шарифом Лахорской декларации.

12 марта Официальное принятие в НАТО Венгрии, Польши, Чехии.

24 марта– 10 июня Военная операция НАТО против Югославии.

1–2 апреля Проведение в Москве Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. Отказ Азербайджана, Грузии и Узбекистана от продления Договора коллективной безопасности.

23–24 апреля Вашингтонская сессия Совета НАТО. Принятие новой «Стратегической концепции НАТО», допускающей применение силы за пределами национальных границ стран НАТО.

28 мая – Каргильский инцидент Индии и Пакистана.

26 июля

10 июня Принятие резолюции СБ ООН 1244 по Косово.

11–12 июня Военно-политический кризис между Россией и НАТО вокруг аэропорта города Приштина (Косово).

22–23 июня Кельнский саммит «Группы восьми» и урегулирование дипломатического конфликта России и НАТО по Косово.

7 августа Вторжение радикальных исламистов из Чечни в Дагестан. Начало «второй чеченской операции» России.

12 октября Военный переворот в Пакистане и приход к власти генерала П. Мушаррафа. Денонсация Пакистаном Лахорской декларации.

18–19 ноября Саммит ОБСЕ в Стамбуле. Подписание «Хартии европейской безопасности» и обновленной версии ДОВСЕ. Подписание президентами Азербайджана, Грузии и Турции декларации о начале строительства нефтепровода «Баку–Тбилиси–Джейхан».

1 декабря Хельсинкский саммит Европейского совета. Запуск проекта «Общая европейская политика безопасности и обороны» (ОЕПБО).

8 декабря Подписание президентами Б. Н. Ельциным и А. Г. Лукашенко Договора о создании Союзного государства России и Белоруссии.

2000 год

- 9 февраля Подписание министрами иностранных дел России и КНДР обновленного Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве.
- Март Президентские выборы на Тайване. «Мини-кризис» в отношениях США и КНР.
- 24 марта Визит премьер-министра Британии Э. Блэра в Москву и инициатива премьер-министра В. В. Путина по созданию нестратегической «ЕвроПРО».
- Май Вывод израильских войск из Южного Ливана.
- 11–25 июля Трехсторонний Кэмп-Дэвидский саммит президента США У. Клинтона, президента Палестинской автономии Я. Арафата и премьер-министра Израиля Э. Барака.
- 26 сентября Начало второй интифады между Израилем и Палестинской автономией.
- 10 октября Подписание президентами Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана в Астане Декларации о создании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭс)
- 23 ноября Выход России из «Меморандума Гора–Черномырдина» по Ирану.

2001 год

- 26 февраля Подписание Ниццкого договора ЕС.
- Март Начало македоно-албанского конфликта.
- 15 июня Решение стран «Шанхайского форума» о его преобразовании в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС).
- 7 июля Подписание Ялтинской хартии ГУАМ.
- 16 июля Подписание российско-китайского Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве («большого договора»).
- 12 августа Подписание в городе Охриде (Македония) при посредничестве ЕС представителями македонского правительства и албанских общин Соглашения об урегулировании конфликта в Македонии.
- 11 сентября Террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне.
- 12 сентября Введение НАТО в действие 5-й статьи Вашингтонского договора 1949 г. из-за терактов в США.
- 7 октября Начало американской операции против режима талибов в Афганистане.
- 12 ноября Встреча в Кроуфорде президентов В. В. Путина и Дж. Буша. Достижение Компромисса по вопросам контроля над вооружениями («Кроуфордский компромисс»).
- 28 ноября – 20 декабря Международная Боннская конференция по Афганистану.
- 13 декабря Теракт в парламенте Индии и начало ядерного кризиса на Индостане.

2002 год

- 29 января Послание президента США Дж. Буша Конгрессу и оглашение концепции «оси зла».
- 4 марта Заявление премьер-министра Британии Э. Блэра о развитии Ираком программ создания ОМП.

13 марта	Подписание Декларации о стратегическом партнерстве и основах сотрудничества США с Узбекистаном.
9–10 апреля	Мадридская встреча представителей ЕС, России, США и ООН. Создание «ближневосточного квартета».
23–24 мая	Визит президента Дж. Буша в Москву и Санкт-Петербург. Подписание Договора СНП и Московской декларации о стратегическом партнерстве в области борьбы с терроризмом.
28 мая	Римский саммит НАТО и подписание Римской декларации Россия–НАТО.
1 июня	Выступление Дж. Буша в военной академии Вест-Пойнт о концепции «превентивных ударов».
7 июня	Принятие на саммите в Санкт-Петербурге Устава ШОС.
13 июня	Выход США из Договора по ПРО.
20 июля	Соглашение в Претории (ЮАР) об урегулировании конфликта в Демократической Республике Конго.
7 сентября	Заключение соглашения президентов Сербии и Черногории о принципах трансформации СРЮ (при посредничестве ЕС).
20 октября	Выход КНДР из «Рамочного соглашения». Начало второй «ядерной тревоги» на Корейском полуострове.
8 ноября	Принятие резолюции СБ ООН № 1441 по Ираку.
20–22 ноября	Пражский саммит НАТО и начало «второй волны» расширения НАТО на Восток.

2003 год

10 января	Заявление о выходе КНДР из ДНЯО.
14 января	Принятие Конгрессом США резолюции Маккейна–Либермана о поддержке демократической оппозиции в странах Центральной Азии.
19–20 февраля	Отказ Франции, Германии и Бельгии поддержать операцию США против Ирака на заседании Совета НАТО.
20 марта	Начало Второй войны в Персидском заливе.
25 апреля	Начало шестисторонних переговоров по ядерной программе КНДР.
29 апреля	Подписание в Душанбе Договора о создании ОДКБ.
1 мая	Заявление президента Дж. Буша об окончании активной фазы операции в Ираке.
4 июня	Трехсторонний саммит президента США Дж. Буша, премьер-министра Израиля А. Шарона и главы правительства ПНА М. Аббаса в Акаба (Иордания). Подписание плана «Дорожная карта» по урегулированию израильско-палестинского конфликта.
30 августа	Начало официальных переговоров Ирана с «евротройкой» по программе обогащения урана.
19 сентября	Подписание Ялтинского соглашения о создании Единого экономического пространства в ЕврАзЭС с участием Украины.
25 октября	Отказ Молдавии от российского «плана Козака» по урегулированию Приднестровского конфликта.
22 ноября	«Революция роз» в Грузии и свержение президента Э. Шеварднадзе.
23 декабря	Признание правительством П. Мушаррафа факта нелегальной утечки ядерных технологий из Пакистана.

2004 год

- 15 января Предложение России по реформе ОБСЕ на заседании Постоянного совета ОБСЕ.
- 11 февраля Выступление президента Дж. Буша в Национальном университете обороны (Вашингтон) о реформе режима нераспространения ядерного оружия.
- Март Начало военных действий талибов в Вазиристане (Пакистан).
- 29 марта Официальное вступление в НАТО Болгарии, Латвии, Литвы, Румынии, Словакии, Словении, Эстонии.
- 24 апреля Проведение неудачного референдума на Кипре по проблемам воссоединения греческой и турецкой частей острова.
- 27 апреля Совместное заявление о расширении ЕС в отношениях Россия—ЕС. Разрешение проблемы транзита через Калининградскую область.
- 1 мая Принятие в Европейский союз Венгрии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словении, Словакии, Чехии, Эстонии.
- 1–5 мая Аджарский кризис в Грузии.
- 28–29 июня Стамбульский саммит НАТО и принятие концепции «азиатизации» НАТО.
- 11–20 августа Вооруженное столкновение сил Грузии и Южной Осетии в районе Цхинвала и Лиахвском ущелье («Лиахвский инцидент»).
- 2 сентября Резолюция Совета Безопасности ООН № 1559 с требованием вывода сирийских войск из Ливана.
- 29 октября Подписание в Риме Конституционного договора ЕС («второй Римский договор»).
- 15 ноября Подписание в Париже соглашения Ирана с «евротройкой» на уровне экспертов о приостановке на полгода процесса обогащения урана.
- 22 ноября — 1 декабря «Оранжевая революция» на Украине. Приход к власти президента В. А. Ющенко.
- 8 декабря Подписание в Куско (Перу) Декларации о создании УНАСУР.

2005 год

- 14 февраля Убийство премьер-министра Ливана Рафика Харири. Начало «революции кедров» в Ливане.
- 13 марта — 7 апреля «Революция тюльпанов» в Киргизии
- 14 марта Принятие КНР «Закона о противодействии расколу страны». Начало «второго тайваньского кризиса».
- 10 апреля Завершение процесса вывода сирийских вооруженных сил из Ливана.
- 22 апреля Предложения президента В. А. Ющенко в рамках ГУАМ по урегулированию Приднестровского конфликта («план Ющенко»).
- 14–15 мая Вооруженный конфликт в Андижане (Узбекистан).
- 29 мая Провал Конституционного договора ЕС на референдуме во Франции. Начало «первого конституционного кризиса ЕС».
- 1 июня Провал Конституционного договора ЕС на референдуме в Нидерландах.
- 5 июля Принятие ШОС декларации с призывом к США определить сроки вывода баз из Центральной Азии.

29 июля	Требование Узбекистана свернуть военное присутствие США до конца 2005 г.
8 августа	Выход Ирана из режима переговоров с «евротройкой».
8 сентября	Заключение российско-германского соглашения о строительстве Североевропейского газопровода («Северный поток») по дну Балтийского моря.
13 декабря	Саммит АСЕАН в Куала-Лумпуре и создание Восточно-Азиатского саммита (ВАС).
19 декабря	Завершение вывода сил США из Узбекистана.
2006 год	
1–4 января	Первый газовый конфликт России и Украины.
25 января	Победа «Хамас» на парламентских выборах в Палестинской автономии.
15 февраля	Принятие резолюции грузинского парламента с требованием заменить российских миротворцев в Южной Осетии на миротворцев ОБСЕ.
2 марта	Подписание в Дели американо-индийского соглашения о партнерстве в сфере мирного использования атомной энергии.
4 мая	Вильнюсская речь вице-президента США Р. Чейни о необходимости противодействия энергетической политике России.
21 мая	Проведение референдума о независимости Черногории. Окончательный распад Югославии.
14 июня	Подписание в Сухуми представителями Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья Декларации о создании сообщества «За демократию и права народов!» («Содружество непризнанных государств»).
24 июня	Вступление Узбекистана в ОДКБ.
12 июля — 14 августа	Военная операция Израиля против движения «Хезбалла» в Ливане («вторая ливанская война»).
16–18 июля	Саммит «Группы восьми» в Санкт-Петербурге.
22–28 июля	Военная операция Грузии против сванов в Нижнем Кодорском ущелье.
17 сентября	Референдум о независимости в Приднестровье.
1 октября	Ввод миротворцев ЕС в Южный Ливан.
9 октября	Ядерное испытание КНДР.
2007 год	
Январь	Заявления Госдепартамента и министерства обороны США о намерении создать третий позиционный район ПРО в Польше и Чехии.
1 января	Принятие в ЕС Болгарии и Румынии.
12 января	Российско-белорусское соглашение об урегулировании разногласий в газовой сфере.
25 января	Заключение соглашения в Медине (Саудовская Аравия) о перемирии между представителями ФАТХ и «Хамас». Распад Палестинской автономии.
10 февраля	Мюнхенская речь президента В. В. Путина.
12 февраля	Подписание Пекинской декларации по ядерной программе КНДР.
1 мая	Обвинение России в «киберагresии» со стороны Эстонии и ее призыв к помощи НАТО на основе 5-й статьи Вашингтонского договора.

-
- 17–18 мая Старт саммита Россия–ЕС в Самаре. Официальный отказ российской стороны от ратификации Договора о энергетической хартии (ДЭХ).
- 13 июля Указ Президента РФ о введении моратория на выполнение Российской ДОВСЕ.
- 2 августа Установление российского флага на дне Северного Ледовитого океана под Северным полюсом участниками экспедиции «Арктика-2007».
- 17 августа Восстановление регулярных полетов стратегической авиации России.
- 29 ноября Объявление Минской группы ОБСЕ «Мадридских принципов» по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе.
- 13 декабря Подписание Лиссабонского договора ЕС.
- 2008 год**
- 17 февраля Провозглашение независимости Косово.
- 5 апреля Бухарестский саммит НАТО. Приглашение в НАТО Албании и Хорватии. Подписание соглашения о транзите натовских грузов в Афганистан через российскую территорию.
- 6 апреля Сочинский саммит президентов России и США. Подписание российско-американского соглашения о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии.
- 29 июня Подписание соглашения Чехии и США о размещении объектов третьего позиционного района ПРО на польской территории.
- 12 июня Инициатива президента Д. А. Медведева по заключению Договора по европейской безопасности (ДЕБ).
- 16 июня Провал референдума в Ирландии по принятию Лиссабонского договора и начало «второго конституционного кризиса» ЕС.
- 8–12 августа «Пятидневная война» вокруг Южной Осетии.
- 14 августа Соглашение Польши и США о размещении объектов третьего позиционного района ПРО на польской территории.
- 26 августа Признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии.
- 2 октября Подписание премьер-министром России В. В. Путиным и премьер-министром Украины Ю. В. Тимошенко Меморандума о сотрудничестве в газовой сфере.
- 11 ноября Подписание в Багдаде премьер-министром Ирака Н. аль-Малики и президентом США Дж. Бушем соглашения о выводе американских войск из Ирака.
- 14–15 ноября Антикризисный саммит «Группы двадцати» в Вашингтоне.
- 26 декабря Начало военной операции Израиля в секторе Газа («Новогодняя война»).
- 2009 год**
- 1–19 января «Второй газовый конфликт» России и Украины.
- 20 января Прекращение Израилем военной операции в секторе Газа.
- 22 января Оглашение проекта «АфПак» спецпредставителем госсекретаря США Р. Холбруком.
- 4 февраля Решение ОДКБ о создании Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР).
- 8–9 февраля Провозглашение политики «перезагрузки» вице-президентом США Дж. Байденом на Мюнхенской конференции.

-
- 5 апреля Выступление президента США Б. Обамы в Праге с призывом к «безядерному миру».
- 24 апреля Резолюция бундестага Германии о возможности вывода американского ядерного оружия из страны.
- 7 мая Запуск партнерской программы ЕС «Восточное партнерство» на саммите в Праге.
- 15–16 июня Саммит БРИК в Екатеринбурге и выдвижение инициатив по реформе мировой финансовой системы.
- 17 сентября Заявление президента Б. Обамы о замене третьего позиционного района ПРО «Поэтапным адаптивным подходом».
- 10 октября Подписание «Цюрихских протоколов» Армении и Турции.
- 6 ноября Принятие на саммите в Сент-Эндрюсе (Британия) соглашения «Базель-III» о реформе мировой финансовой системы.
- 18 ноября Речь президента Д. А. Медведева на форуме АТЭС в Сингапуре с призывом осуществить «тихоокеанский поворот» России.
- 29 ноября Предложение МИД РФ проекта Договора о европейской безопасности (ДЕБ).
- 1 декабря Официальный отказ КНР от создания совместной с США консультативной «Группы двух».
- 5 декабря Вступление в силу Лиссабонского договора ЕС.
- Учреждение Евро-Атлантической инициативы в области безопасности (ЕАСИ).

2010 год

- 5 февраля Инициатива министра иностранных дел Швеции К. Бильдта и министра иностранных дел Польши Р. Сикорского о переговорах по сокращению тактического ядерного оружия в Европе.
- 7 февраля Оглашение премьер-министром Японии Ю. Хатоямой «доктрины Хатоямы» в российско-японском территориальном споре.
- 21–24 февраля Заявление о создании объединения СЕЛАК на саммите в Канкуне (Мексика) стран УНАСУР и КАРИКОМ.
- 10 марта Объявление КНР Южно-Китайского моря своей «зоной ключевых интересов». Начало дипломатического конфликта в Южно-Китайском море.
- 8 апреля Подписание в Праге президентами России и США Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений («Пражского договора»).
- 21 апреля Подписание в Харькове премьер-министром России В. В. Путиным и премьер-министром Украины Н. Азаровым пакета соглашений о порядке формирования цен на газ и продления сроков базирования российского Черноморского флота в Крыму до 2042 г.
- 22–23 апреля Таллинский саммит НАТО и принятие формулы о единой политике по вопросам вывода тактического ядерного оружия («Таллинская формула»).
- Апрель–май Внутриполитический кризис в Киргизии («дынная революция»).
- 9 мая Создание Европейского фонда финансовой стабильности (ЕФФС).
- 4 июня Подписание президентом Д. А. Медведевым и канцлером А. Меркель «Мезебергского меморандума» о партнерстве России и ЕС в военно-политической сфере.

-
- 26–27 июня Семмит «Группы двадцати» в Торонто и блокировка «екатеринбургских инициатив» БРИКС.
- 26 июня Саммит в Мускоке (Канада) по карабахской проблеме. Выход Азербайджана из «Мадридских принципов ОБСЕ».
- 24 июля Подписание американо-польского протокола к договору 2008 г. о размещении американских систем ПРО на территории Польши.
- 17–18 августа Сочинский саммит президентов России, Таджикистана, Пакистана и Афганистана. Создание «Душанбинской четверки» по афганскому урегулированию.
- 15 сентября Подписание Мурманского договора России и Норвегии.
- 27 сентября Подписание Соглашения между Россией и КНР о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.
- 2 ноября Подписание Ланкастерских соглашений о расширенном военно-политическом партнерстве Британии и Франции.
- 4 ноября Подписание Веллингтонской декларации США и Новой Зеландии о восстановлении военно-политического партнерства в рамках АНЗЮС.
- 11–12 ноября Сеульский саммит «Группы двадцати» и принятие «Сеульского консенсуса».
- 20–21 ноября Лиссабонский саммит НАТО и предложение президента Д. А. Медведева по созданию совместной ЕвроПРО.
- 23 ноября Вооруженное столкновение КНДР и Южной Кореи в районе острова Большой Йонпхено.

2011 год

- 13 января Падение режима Зин аль-Абдина бен Али в Тунисе.
- 11 февраля Падение режима Х. Мубарака в Египте.
- 14 марта Ввод миротворческого контингента Саудовской Аравии и ОАЭ в Бахрейн.
- 17 марта Принятие Советом Безопасности ООН резолюции № 1973 о создании «бесполетной зоны» над Ливией.
- 18 марта Начало военной операции Британии, Франции, США и Канады против правительства М. Каддафи в Ливии.
- Начало вооруженного конфликта в Сирии.
- 31 марта –
31 октября Военная операция НАТО в Ливии.
- 11 мая Инициатива помощника госсекретаря Р. Блэйка о получении США статуса «партнера по диалогу» ШОС.
- 30 июня Ростиск Западно-Европейского союза.
- 4 июля Провал переговоров по проблеме ПРО на саммите Совета Россия–НАТО в Сочи.
- 13 сентября Подписание американо-румынского соглашения о размещении США объектов ПРО на территории Румынии.
- 3 октября Публикация статьи премьер-министра России В. В. Путина в газете «Известия» о намерении создать «Евразийский союз».
- 4 октября Подписание индийско-афганского Договора о стратегическом партнерстве.
- 22–23 октября Визит госсекретаря Х. Клинтон в Ташкент и принятие решения о возобновлении американо-узбекского военного партнерства.

-
- 27 октября Принятие Европейским советом плана по разрешению финансового кризиса в Греции.
- 31 октября Принятие Палестинской автономии в ЮНЕСКО.
- 11 ноября Подписание министром иностранных дел Филиппин и госсекретарем США Манильской декларации, подтверждающей действенность американо-филиппинского союзного договора 1951 г.
- 16 ноября Канберрское соглашение США и Австралии о возможности открытия американской военно-морской базы в Дарвине.
- 23 ноября Инициатива Б. Обамы на форуме АТЭС в Гонолулу по превращению ТПП в полноценную организацию.
- Декабрь Негативная реакция администрации Б. Обамы на парламентские выборы в России.
- 8–9 декабря Блокирование Британией германской инициативы по переходу стран ЕС к единой бюджетной политике в рамках ЕФФС.

2012 год

- 7 марта Отказ США от продолжения переговоров по «ЕвроПРО» с Россией.
- 21 марта Посредническая миссия в Сирию спецпредставителя ООН и ЛАГ Кофи Аннана. Принятие мирного «плана Кофи Аннана».
- 12–16 апреля Вооруженный инцидент КНР и Филиппин в Южно-Китайском море.
- 23 мая Переподписание в Туркменбаши (Туркмения) соглашения о строительстве газопровода ТАПИ (Туркмения–Афганистан–Пакистан–Индия).
- 4 июня Подписание российско-узбекской Декларации о стратегическом партнерстве.
- 30 июня Международная конференция в Женеве по урегулированию конфликта в Сирии («Женева-1»).
- Июль–август «Вторая волна насилия» в Сирии.
- 24 июля Программное выступление помощника госсекретаря США Р. Блэйка о новых стратегических приоритетах США в Центральной Азии.
- 5–9 сентября Проведение форума АТЭС во Владивостоке.
- 3 октября Отмена визита президента В. В. Путина в Исламабад и распад «Душанбинской четверки».
- 9 ноября Принятие бундестагом ФРГ резолюции с осуждением российской политической системы.
- 14–21 ноября Военная операция Израиля в секторе Газа.
- 29 ноября Голосование ГА ООН в поддержку принятия решения о признании Палестинской автономии.
- 6 декабря Принятие Конгрессом США «Закона Магницкого».
- 19 декабря Приостановление членства Узбекистана в ОДКБ.
- Восстановление переговорного процесса между Россией и Грузией (формат «Карасин–Абашидзе»).
- 28 декабря Принятие Федерального закона РФ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод граждан Российской Федерации» («Закон Димы Яковлева»).

2013 год

- 1 марта Возобновление использования термина «АфПак» структурами НАТО.
- 12 марта Создание российско-британского переговорного формата «2 + 2».
- 10 мая Сочинский саммит президента В. В. Путина и премьер-министра Британии Д. Кэмерона.
- 3 июля Военный переворот в Египте и отстранение от власти президента-исламиста М. Мурси.
- 7 августа Заявление Б. Обамы о замораживании стратегического диалога с Россией из-за «дела Сноудена».
- 21 августа Применение химического оружия в Сирии и начало военно-политического кризиса.
- 30 августа Голосование Палаты общин против участия Британии в военной операции против сирийского правительства Б. Асада.
- 14 сентября Достижение в Женеве министром иностранных дел России С. В. Лавровым и госсекретарем США Дж. Керри договоренностей о ликвидации сирийского потенциала химического оружия.
- 21 ноября Отказ президента В. Ф. Януковича подписать Соглашение об ассоциации Украины и ЕС на предстоящем Вильнюсском саммите «Восточного партнерства». Начало протестов на Украине («Евромайдан»).

2014 год

- 21 января Провозглашение Курдской автономии (Рожава) на севере Сирии.
- 22–31 января Проведение в Женеве международной конференции по урегулированию конфликта в Сирии («Женева-2»).
- 21–24 февраля Государственный переворот на Украине.
- 16 марта Референдум в Крыму и Севастополе о присоединении к России.
- 18 марта Подписание в Москве договора о вступлении Крыма и Севастополя в состав России.
- 7 апреля Начало военной операции Украины на юго-востоке страны.
- 28 апреля Подписание американо-филиппинского соглашения о сотрудничестве в области обороны.
- 11 мая Проведение референдума о независимости в ДНР и ЛНР.
- 29 мая Подписание в Москве договора о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС) президентами России, Белоруссии и Казахстана.
- 29 июня Провозглашение террористической группировкой ИГИЛ создания «Исламского государства».
- 31 июля Введение странами ЕС секторальных санкций против российской экономики.
- 6 августа Объявление Россией эмбарго на поставки продовольствия из стран ЕС, США, Канады, Австралии и Японии.
- 8 августа Начало нанесения авиаударов США по позициям ИГИЛ в Ираке.
- 5–19 сентября Подписание договорного комплекса «Минск-1» об урегулировании конфликта на юго-востоке Украины.

-
- 23 сентября Начало нанесения США авиаударов по Сирии в рамках борьбы с ИГИЛ.
- 24 ноября Подписание российско-абхазского союзного договора.
- 2015 год**
- 1 января Вступление в силу Договора ЕАЭС.
- 2 января Вступление Армении в ЕАЭС.
- 12 февраля Подписание договорного комплекса «Минск-2» об урегулировании конфликта на востоке Украины.
- 18 марта Подписание союзного договора России с Южной Осетией.
- 26 марта Начало военной операции Саудовской Аравии и ее союзников («Аравийской коалиции») в Йемене.
- 8 мая Подписание соглашения с сопряжением проектов ЭПШП и ЕАЭС.
- 14 июля Заключение Женевских соглашений с Ираном («ядерная сделка»).
- 24–28 июля Проведение Турцией военной операции против ИГИЛ и курдов.
- 12 августа Вступление Киргизии в ЕАЭС.
- 30 сентября Начало российской антитеррористической операции в Сирии.
- 12 октября Подписание российско-американского Меморандума о безопасности полетов над Сирией.
- 24 ноября Поражение Турцией российского самолета и начало российско-турецкого дипломатического конфликта.
- 15 декабря Создание Исламской коалиции по борьбе с терроризмом.
- 2016 год**
- 3 января Разрыв дипломатических отношений Ирана и Саудовской Аравии.
- 4 февраля Подписание на саммите в Окленде (Новая Зеландия) соглашения о создании Транстихоокеанского партнерства.
- 27 февраля Вступление в силу режима перемирия между правительством Сирии и «умеренной оппозицией».
- 14 марта Заявление президента В. В. Путина о начале вывода российской группировки из Сирии.
- 2–5 апреля Вооруженное столкновение в Нагорном Карабахе.
- 23 июня Проведение референдума о членстве Британии в Европейском союзе, победа сторонников выхода из ЕС.
- 27 июня Направление президентом Р. Т. Эрдоганом письма президенту В. В. Путину о начале переговоров по урегулированию российско-турецкого дипломатического конфликта.
- 8–9 июля Проведение саммита НАТО в Варшаве.
- 15–16 июля Неудачная попытка государственного переворота в Турции.
- Октябрь Военно-политический кризис между Россией и США вокруг Алеппо.
- 14 октября Проведение Ереванского саммита ОДКБ.
- 2017 год**
- 1 января Заявление лидера КНДР Ким Чен Ына о прогрессе в создании МБР, начало четвертой «ядерной тревоги» на Корейском полуострове.

-
- | | |
|-----------------|--|
| 23 января | Выход США из Транстихоокеанского партнерства. |
| 23—24 января | Проведение переговоров в Астане между представителями Ирана, Турции, России и ООН, а также сирийского правительства и ряда оппозиционных группировок (становление «Астанинского формата»). |
| 16 марта | Подписание королевой Елизаветой II Закона о выходе Британии из ЕС. |
| 7 апреля | Нанесение СШП удара по сирийской авиабазе Шайрат. |
| 4 мая | Подписание в Астане представителями Ирана, Турции и России меморандума о создании зон деэскалации в Сирии. |
| 14—15 мая | Проведение Пекинского форума по проблеме ЭПШП, отказ стран ЕС от участия в проекте. |
| 27 мая | Прекращение действия «Основополагающего акта Россия—НАТО». |
| 13 июня | Подписание Россией и США соглашения о деэскалации и создании зон деэскалации в Сирии. |
| 12 сентября | Введение СБ ООН ограничений на импорт КНДР нефтепродуктов. |
| 19 сентября | Подписание в Астане Ираном, Турцией и Россией пакета документов в отношении функционирования зон деэскалации в Сирии. |
| 6 декабря | Признание США Иерусалима столицей Израиля. |
| 8 декабря | Подписание Британией и ЕС Брюссельской декларации о предварительных условиях переговоров по «Брекситу». |
| 2018 год | |
| 29–30 января | Проведение в Сочи Конгресса сирийского национального диалога (Сочинского конгресса). |
| 14 апреля | Военная операция США, Британии и Франции против Сирии. |
| 27 апреля | Проведение саммита в Пханмунчжоне лидерами КНДР и Южной Кореи, подписание Пханмунчжонской декларации. |
| 8 мая | Выход США из Женевских соглашений с Ираном. |

Учебное издание

Фененко Алексей Валерьевич

**СОВРЕМЕННАЯ ИСТОРИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
1991–2018**

Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 28,5. Заказ

ООО Издательство «Аспект Пресс».

111141, Москва, Зеленый проспект, д. 3/10, стр. 15.

E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru.

Тел.: (495)306-78-01, 306-83-71

Отпечатано способом ролевой струйной печати

в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpd.ru, 8(499) 270-73-59