

ISSN 2410-2415

ВЕСТНИК
ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ
МИД РОССИИ

РОССИЯ И МИР



4 (22)

2019

Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир

ISSN 2410-2415

Периодичность выхода – 4 раза в год.

Научный периодический журнал «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» издается Дипломатической академией Министерства иностранных дел России с сентября 2014 г. Публикуется ежеквартально. Входит в Перечень рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией (ВАК) при Минобрнауки России (вступил в силу 30 января 2019 г.) по следующим специальностям:

- 07.00.15 «История международных отношений и внешней политики»;
- 08.00.14 «Мировая экономика»;
- 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии»;
- 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития».

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Журнал рассчитан на профессиональных исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся российской и зарубежной внешней политикой.

Подписка:

Подписку на журнал «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» можно оформить в почтовых отделениях на территории Российской Федерации. Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России. Газеты и журналы» на 2-е полугодие 2019 г. – 94182.

Редакционная коллегия сохраняет в авторской интерпретации все названия и личные имена.

Редакционная коллегия

Жильцов С.С. – главный редактор, д-р полит. наук

Аникин В.И. – д-р экон. наук

Гаврилова С.М. – канд. ист. наук

Иванов О.П. – д-р полит. наук

Каширина Т.В. – д-р ист. наук

Косов Г.В. – д-р полит. наук

Липкин М.А. – д-р ист. наук

Мастепанов А.М. – д-р экон. наук

Неймарк М.А. – д-р ист. наук

Ногмова А.Ш. – канд. полит. наук

Рудов Г.А. – д-р полит. наук

Сидорова Н.П. – канд. полит. наук

Усманов Р.Х. – д-р полит. наук

Цвык В.А. – д-р филос. наук

Юнгблюд В.Т. – д-р ист. наук

Адрес редакции:

119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1

Дипломатическая академия МИД России

www.dipacademy.ru

Адрес электронной почты:

vestnikdipacademy@yandex.ru

Издатель: Дипломатическая академия МИД России

119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1

www.dipacademy.ru

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), регистрационный номер ПИ № ФС77-56911 от 30 января 2014 г.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

СОДЕРЖАНИЕ

МИРОВАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

<i>Борисов А.В.</i> Гуманитарный вектор внешней политики России	6
<i>Клауберг Р.</i> Международные аспекты кибербезопасности	24
<i>Тосунян Г.А.</i> Догматизм или «синхронизация». Конвергенция научных и управленческих подходов в решении социально-экономических задач (на примере Китая)	39

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

<i>Зверева Т.В.</i> Миграционная политика государств – членов ЕС: особенности современного этапа	64
<i>Зуборева М.А.</i> Проблемы обеспечения безопасности в Германии и подходы немецких партий ХДС/ХСС к их решению	76
<i>Чеботарь О.Г.</i> Черноморский регион в стратегических документах Европейского Союза	90
<i>Драган Д.Г.</i> Черноморский регион: взгляд из Бухареста	103
<i>Ногмова А.Ш.</i> Политико-правовая основа приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан.	114
<i>Мартынова Д.О.</i> Внутриполитическая ситуация в Республике Корея при президенте Мун Чжэ Ине и перспективы развития диалога с КНДР	125

ИСТОРИЯ И РЕЛИГИЯ

<i>Гришаева Л.Е.</i> «Ядерное наследие» Черчилля	144
<i>Карпович О.Г.</i> Е.М. Примаков – «человек-легенда»	176
<i>Добровольский В.Н.</i> Гордость отечественной дипломатии (К 100-летию со дня рождения А.Ф. Добрынина)	185

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Жильцов С.С.</i> Инициатива «Один пояс – Один путь»: движение Китая к мировому лидерству	196
<i>Гаврилова С.М.</i> Политическая альтернатива и будущее Европы	203
К сведению авторов	218

The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia. Russia and the World

ISSN 2410-2415

Periodicity of issue – 4 times per year.

Academic periodic journal “The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia. Russia and the World” is published by the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia since September, 2014 r. It is published quarterly. It is included in the List of the Russian reviewed academic journals in which the main scientific results of the dissertations for the bestowing of the academic degrees of doctors and candidates of sciences are to be published as recommended by the Supreme Attestation Commission (VAK) under the RF Ministry of Education and Science (came into force on January 30, 2019).

- 07.00.15 «The history of international relations and foreign policy»;
- 08.00.14 «World economy»;
- 23.00.02 «Political institutions, Processes and Technologies»;
- 23.00.04 «Political problems of international relations, global and regional development».

The journal is included in the Russian Science Citation Index (RSCI).

The journal is designed for professional researchers, analysts and practical experts in the field of international relations and a wide range of readers interested in external policy of Russia and foreign countries.

Subscription

Subscription to the journal “The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia” may be registered at the post offices in the territory of the Russian Federation. The subscription index in The Consolidated Catalogue “Press of Russia. Newspapers and Journals” for the 2nd half of 2019 r. – 94182.

The Editorial Board keeps all titles and personal names in the author’s interpretation.

Editorial Board

Sergey Zhiltsov – Editor-in-Chief, DSc (Political Science)

Vladimir Anikin, DSc (Economics)

Svetlana Gavrilova, PhD (History)

Oleg Ivanov, DSc (Political Science)

Tatiana Kashirina, DSc (History)

Gennadiy Kosov, DSc (Political Science)

Mikhail Lipkin, DSc (History)

Alexey Mastepanov, DSc (Economics)

Mark Neimark, DSc (History)

Adelina Nogmova, PhD (Political Science)

Georgy Rudov, DSc (Political Science)

Nadezhda Sidorova, PhD (History)

Rafik Usmanov, DSc (Political Science)

Vladimir Tsyvk, DSc (Philosophy)

Valery Yungblud, DSc (History)

Address:

53/2, 1, Ostozhenka ul., Moscow, 119021, Russia

Diplomatic Academy, MFA, Russia

www.dipacademy.ru

E-mail address:

vestnikdipacademy@yandex.ru

Publisher: Diplomatic Academy, MFA, Russia,

53/2, 1, Ostozhenka ul., Moscow, 119021, Russia

www.dipacademy.ru

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecommunication, Information Technologies and Mass Communications (Roskomnadzor).

Reg. No. ПИ № ФС77-56911 of January 30, 2014

The copyrights on the published materials belong to the editorial staff of the journal and the authors of the articles. The position of the editorial staff does not necessarily coincide with the authors’ opinion. Reprinting of the materials without the consent of the editorial staff is forbidden. References are mandatory when the materials are used.

CONTENTS

WORLD POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS

<i>Alexey Borisov</i> . Humanitarian Focus of Russian Foreign Policy	6
<i>Rolf Clauberg</i> . International Aspects of Cybersecurity.	24
<i>Garegyn Tosunyan</i> . Dogmatism vs “Synchronization”. Convergence of Scientific and Managerial Approaches in Solution of Economic and Social Challenges (Lessons from Chinese Practice)	39

REGIONAL PROBLEMS

<i>Tatiana Zvereva</i> . Migration Policy of the EU Member States: Features of the Current Stage	64
<i>Maria Zuboreva</i> . Security Provision Issues in Germany and German Parties’ CDU/CSU Approach to their Solution.	76
<i>Olga Chebotar</i> . Black Sea Region in the EU Strategic Documents	90
<i>Daniela Dragan</i> . The Black Sea Region: a Look from Bucharest.	103
<i>Adelina Nogmova</i> . Political and Legal Basis of Cross-Border Cooperation Between the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan	114
<i>Daria Martynova</i> . The Political Situation Inside the Republic of Korea During Moon Jae-in’s Presidency and the Prospects of the Dialogue with the DPRK	125

HISTORY AND RELIGION

<i>Lidiya Grishaeva</i> . Churchill’s «Nuclear Legacy»	144
<i>Oleg Karpovich</i> . Evgeniy Primakov Is a Man of the Legend	176
<i>Vasily Dobrovolskiy</i> . The Pride of Russian Diplomacy (To Mark the 100 th Anniversary of the Birth of Anatoly Dobrynin).	185

ACADEMIC LIFE

<i>Sergey Zhiltsov</i> . «One belt – One road» initiative: Chine’s movement to global leadership.	196
<i>Svetlana Gavrilova</i> . The ‘Political Alternative’ and the Future of Europe.	203
Notice to the authors	218

МИРОВАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Борисов Алексей Владимирович,

кандидат философских наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: aborisof@gmail.com

Alexey V. Borisov,

Phd in Philosophy,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: aborisof@gmail.com

ГУМАНИТАРНЫЙ ВЕКТОР ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ HUMANITARIAN FOCUS OF RUSSIAN FOREIGN POLICY

Аннотация: в статье представлен критический анализ российского подхода к определению гуманитарной деятельности как внешнеполитического инструмента, нашедшей отражение в нормативных документах и документах стратегического планирования; предлагается авторское понимание проблемы.

Ключевые слова: внешняя политика, гуманитарная деятельность, гуманитарные науки, гуманитарная помощь, гуманитарное пространство, культура, культурное пространство, культурная дипломатия, международные неправительственные организации.

Abstract: the article presents a critical analysis of the Russian approach to the definition of humanitarian activity as a foreign policy tool, which is reflected in the normative documents and documents of strategic planning; the author's understanding of the problem is offered.

Key words: culture, cultural area, cultural diplomacy, foreign policy, humanities, humanitarian activities, humanitarian assistance, humanitarian area, international non-governmental organizations.

В Стратегии национальной безопасности России отмечается, что «в международных отношениях не снижается роль фактора силы» [18]. Это означает, что принуждение остается ключевым

компонентом в арсенале любой нации. Вместе с тем отечественный и мировой опыт показывает, что именно сочетание «жесткой» и «мягкой» силы во внешней политике государства необходимо для эффективного обеспечения национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, повышения роли Российской Федерации в формирующемся полицентричном мире.

Именно поэтому в отечественных документах стратегического планирования содержатся указания на «мягкую силу» как неотъемлемый атрибут внешнеполитической стратегии России, а в Концепции внешней политики Российской Федерации прямо указано, что использование инструментов «мягкой силы» является неотъемлемой составляющей внешней политики [10]. Вместе с тем заявления о важности вышеуказанных инструментов не сопровождаются их концептуализацией.

Состоявшиеся в апреле 2019 г. парламентские слушания «О гуманитарном векторе внешней политики Российской Федерации на современном этапе» выявили непонимание частью отечественных политиков и экспертов смысла и назначения гуманитарной деятельности. Это находит выражение прежде всего в формулировке целей указанных слушаний, среди которых: усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве; распространение и укрепление позиций русского языка в мире; популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки; консолидация российской диаспоры; использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы» в дополнение к традиционным дипломатическим методам [15]. Непонимание проявляется в двух аспектах: во-первых, в искажении сути гуманитаризма, а во-вторых, в утверждении самоценности гуманитарной деятельности в отечественном понимании. Подобная ситуация приемлема, если непонимание является отправной точкой научной дискуссии, которая ведет к концептуализации понятия, но она же недопустима в случае, если «непонимающие» предлагают Правительству «разработать Концепцию гуманитарной политики Российской Федерации как составной части внешнеполитической стратегии страны» [2].

Дискуссия, состоявшаяся в Государственной Думе, и рекомендации, выработанные в ее ходе, отражают лишь специфичность

трактовки гуманитаризма в отечественных документах стратегического планирования и нормативных актах, регулирующих внешнеполитическую деятельность. Сведение сущности гуманитаризма к вопросам культуры, русского языка и связям с соотечественниками характерно для отечественной нормотворческой практики. Показательно содержание раздела «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека» Концепции внешней политики Российской Федерации, который: во-первых, разделяя гуманитарное сотрудничество и права человека, ставит под сомнение очевидное – права человека выступают ядром гуманитарного сотрудничества, в том числе в культурной сфере, и, во-вторых, содержит такие задачи, как распространение русского языка как неотъемлемой части мировой культуры и инструмента международного и межнационального общения, поддержание и развитие системы российских образовательных организаций за рубежом, оказание поддержки филиалам и представительствам российских образовательных организаций, расположенных на территориях иностранных государств [10].

Примечательно, что в англоязычной версии Концепции внешней политики Российской Федерации, размещенной на сайте МИД России, такая задача, как «усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве» [2], переведена – «to strengthen Russia's role in international culture» [26]. Авторы перевода даже не задумываются о принципиальной невозможности «международной культуры», сводя гуманитарное пространство к пространству культуры, а гуманитарную деятельность – к деятельности по интеграции в последнее.

Знак равенства между гуманитарной деятельностью и деятельностью по продвижению отечественной культуры, языка и образовательных проектов ставится во всех документах стратегического планирования. Помимо Концепции внешней политики Российской Федерации в «Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» содержится положение, указывающее на то, что «важнейшим условием успешности мягкой силы российского гуманитарного влияния за рубежом является осуществление действенной культурной политики» [17]. В Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом отмечается, что «одним из важней-

ших инструментов расширения международного культурно-гуманитарного сотрудничества, обеспечения образовательного, научного, культурного и информационного влияния Российской Федерации в мире является поддержка и продвижение русского языка за рубежом» [11]. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической цели обеспечения национальной безопасности в области культуры заявлено «повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве» [18]. Таким образом, термин «гуманитарный» в отечественных документах стратегического планирования употребляется в значении, близком к значению слова «humanities», то есть совокупности академических дисциплин, которые исследуют «выражение человеческого разума» [36].

Исходя из этого, допустим вопрос: почему деятельность, целью которой является продвижение отечественной культуры, мы называем гуманитарной? Если обратиться к англоязычному сегменту Интернета, можно увидеть, что «humanitarian activities» синонимично «humanitarian aid (assistance)». В статье 1 главы I Устава ООН в качестве одной из целей организации заявляется: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера (humanitarian character)...» [20]. В данном случае речь идет о конъюнктивном суждении, которое может быть истинным только в том случае, когда истинны все члены конъюнкции. Однако в этом случае такие определения характера международных проблем, как «культурный» и «гуманитарный», не синонимичны.

Допустимо предположить, что в данном случае существует проблема словоупотребления, когда отечественный термин «гуманитарный» используется для перевода таких разных терминов, как «humanities» и «humanitarian». Или же подобный подход можно было бы считать отечественной версией гуманитаризма. Дело в том, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической цели заявлено «повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве (humanitarian and cultural area [37])» [18]. Необходимость интеграции в мировое гуманитарное пространство диктует обязательность согласования терминологии и синхронизации концептуальных подходов.

Терминологическая несогласованность ограничивает участие России в гуманитарной дискуссии и ограничивает ее в использовании внешнеполитических инструментов для обеспечения национальных интересов. Более того, становится проблематичным достижение цели, обозначенной в Стратегии национальной безопасности России – повысить роль России в гуманитарном пространстве [18]. Это невозможно в силу различного толкования указанного пространства. И если мы понимаем гуманитарное пространство как пространство культуры, то его употребление в практике ООН и международного гуманитарного сообщества нуждается в некотором пояснении.

Гуманитаризм – порождение европейской этической традиции. Восприятие человечества как единого целого, искусственно разделенного государственными границами, декларация приоритета человека перед государством – основа гуманитаризма, который возникает в виде некой квазирелигиозной концепции, выдвинутой Огюстом Конттом, постулирующей простую мысль – человеческий эгоизм должен уступить место любви к человечеству [см.: 22]. Преодоление человеческого эгоизма особенно важно в связи с тем, что именно деятельность человека лежит в основе всего происходящего – голод, болезни и революции, поражающие человечество, уже не являются «божьим судом». Это неизбежные следствия известных и предотвратимых условий. Преодоление эгоизма, каждодневное упражнение в любви к человечеству – залог устранения причин социальных потрясений [см.: 29]. Гуманитаризм подразумевает трансграничность. Название доклада Генерального секретаря ООН в связи с Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам «Единое человечество: общая ответственность» [5] выражает суть гуманитаризма.

Отечественный подход, настаивающий на культурном измерении гуманитаризма, выхолащивает его суть, национально и этнически ограничивая то, что изначально заявлялось как трансграничный проект. Гуманитарная деятельность замыкается в национальных границах и ставится на службу национальным интересам. Обращаясь к правам человека, стержневому концепту, определяющему и оправдывающему гуманитарную деятельность, заявляя в разделе «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека» Концепции внешней полити-

ки о приверженности России «универсальным демократическим ценностям, включая обеспечение прав и свобод человека» [10], в том же разделе мы настаиваем на обусловленности прав и свобод человека национальными, культурными и историческими особенностями и ценностями каждого государства [10]. Это – попытка превратить трансграничный концепт в инструмент для реализации национальных интересов.

Всеобщая декларация прав человека, которая является основой гуманитарного пространства, принималась не для фиксации некоего набора прав, которыми обладает каждое человеческое существо. Тем более что этот набор представлялся спорным представителям многих стран, включая СССР [см.: 6]. Задачу, которую преследовали авторы, блестяще изложил Рене Кассен, французский юрист, лауреат Нобелевской премии, один из авторов Всеобщей декларации: «...если повторяющееся или систематическое несоблюдение прав человека в границах того или иного государства начинает угрожать международному миру, как это было в случае с Третьим рейхом после 1933 года, то Совет Безопасности имеет право вмешиваться и обязан действовать» [31]. Права человека вненациональны и обращены к государствам, предостерегая последние о возможных последствиях в случае, если их политика, в том числе внутренняя, создает угрозу для международного мира. Потребность в индикаторах, сигнализирующих глобальным «полициейским» о необходимости вмешаться в ситуацию, презрев принципы безусловного уважения суверенитета и государственных границ, породила Декларацию прав человека. Каким же образом можно противодействовать «использованию правозащитных концепций в качестве инструмента политического давления и вмешательства во внутренние дела государств» [10], если основное предназначение этих концепций – отрицание суверенитета и оправдание права на вмешательство.

Национальная ограниченность проявляется и в постановке задач в, собственно, области международного гуманитарного сотрудничества. В Концепции внешней политики России указано, что «в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации внешнеполитическая деятельность государства направлена на выполнение следующих основных задач: <...> и) усиление

роли России в мировом гуманитарном пространстве, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки, консолидация российской диаспоры...» [10].

Проблема заключается в том, что данные задачи не имеют ничего общего с гуманитарными. Это задачи культурной дипломатии, под которой понимается «обмен идеями, информацией, произведениями искусства и другими компонентами культуры между государствами и населяющими их народами в целях укрепления взаимопонимания» [25].

Показателен отчет Консультативного комитета по вопросам культурной дипломатии Государственного департамента США, созданного по решению Конгресса США в марте 2004 г. Причиной создания Комитета явилась необходимость преодоления «широко распространенной враждебности к Соединенным Штатам и их политике, особенно в связи с войной в Ираке» [24, с. 3], средствами культурной дипломатии. Именно культурная дипломатия, по мнению авторов отчета:

- помогает заложить основы доверия со стороны других народов, на которых могут основываться политики, чтобы достигнуть политических, экономических и военных соглашений;

- поощряет другие страны солидаризироваться с США в определенных политических вопросах и принимать решения в пользу сотрудничества, основываясь на презумпции общих интересов;

- демонстрирует американские духовные ценности, сражается с широко распространенным мнением, что американцы мелочные, жестокие и безбожные;

- подтверждает, что у американцев есть такие же ценности, как и у прочих народов: семья, вера, стремление получить образование;

- может способствовать установлению контактов с влиятельными членами иностранных обществ, которые не могут быть установлены посредством традиционных функций посольств;

- обеспечивает позитивную повестку дня для сотрудничества, несмотря на политические разногласия;

– служит гибким, универсально приемлемым средством сближения со странами, дипломатические отношения с которыми напряженные или отсутствуют;

– обладает уникальной способностью охватить молодежь, не элиту, широкую аудиторию со значительно сниженным языковым барьером... [24, с. 1–2].

Обращает внимание то, что США обращаются не к соотечественникам и не к гражданам США, проживающим за рубежом. Они продвигают свою культуру, способствуя созданию позитивного образа США у зарубежной общественности и при благоприятных условиях формированию новой идентичности у молодежной аудитории стран, являющихся адресатом культурно-дипломатического воздействия. Усилия России обращены к соотечественникам, славянским народам и концентрируются на консолидации и сохранении самобытности российской диаспоры. Подобный подход снижает эффективность культурного посыла.

Успехи советской культурной дипломатии, побудившие в 1960 году Фредерика Баргхорна написать книгу о советском культурном наступлении [см.: 4], крылись в универсальности идей. Токвиль, рассуждая о характере Французской революции, отмечал: «Французская же революция собственной территории не имела; более того, ее результатом было в некотором роде стирание с карты всех прежних границ. Видели, как она сближала или разделяла людей наперекор законам, традициям, характерам, языку, делая порой врагами соотечественников и братьями чужеземцев; или, скорее, она сформировала над всеми отдельными национальностями общее духовное отечество, гражданами которого могли стать люди любой нации... Французская революция в отношении мира сего действовала совершенно так же, как действовали религиозные революции относительно мира иного; она рассматривала гражданина отвлеченно, вне любых частных сообществ, так же, как и религии рассматривают человека вообще, независимо от страны и времени. Она пыталась определить не только особое положение французского гражданина, но и общие обязанности и права человека в политической области» [19].

В подобной универсальности заключался гуманитарный посыл революционной идеи и в итоге советской культурной дипло-

мати. Способна ли Россия предложить универсальную идею сегодня? По всей видимости, нет. Возможно, поэтому организации, участвующие в продвижении русского языка и русской культуры, такие как Россотрудничество и Фонд «Русский мир», избегают обращаться к объективным показателям эффективности своей деятельности, предоставляя ежегодные отчеты, состоящие из перечня проведенных мероприятий, не задумываясь об эффекте, который проведенные мероприятия производят. Эффект неоднозначен: так, по данным Pew International, количество симпатизирующих России в странах, являющихся ключевыми инвесторами в экономику Российской Федерации [7], снижается, начиная с 2011 года (табл. 1).

Таблица 1

**Количество респондентов, положительно воспринимающих
Российскую Федерацию [28]**

Страна	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2017 г.	2018 г.
Германия	50	47	33	32	19	27	27	35
Испания	40	46	36	38	18	25	27	24
Франция	51	53	36	36	26	30	36	30
Великобритания	46	50	38	38	25	18	26	22
Нидерланды	--	--	--	--	--	--	15	15
США	49	49	37	37	19	22	29	21

Универсальная идея возможна. Но она не сводится к трансляции национальной культуры и языка. В 1987 г. Перес де Куэльяр, провозглашая новый гуманитарный порядок, заявил относительно определения «гуманитарный»: «...он используется для обозначения особого подхода к проблемам, подхода, который подчеркивает защиту и помощь человеку вне зависимости от политических соображений. А иногда этот термин используется в широком смысле и является выражением широко распространенного мнения: всё, что может быть сделано, чтобы облегчить страдания людей и помочь в реализации человеческих потребностей, должно быть сделано» [35]. Он не говорит о деятельности либо о помощи. Речь идет о значении термина «гуманитарный». Обращение к людям, испытывающим страх и нужду, помощь вне национальных границ, расовых, этнических и культурных различий и есть гуманитаризм.

В отечественной практике гуманитарная помощь не рассматривается как действенный инструмент внешней политики. Лишь в распорядительном (не нормативном) документе Правительства Российской Федерации было указано на то, что гуманитарная помощь другим государствам является частью внешней политики России [14]. В Концепции внешней политики России нет определения «гуманитарный» применительно к помощи иностранным государствам «при возникновении стихийных бедствий, крупных техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций» [10], а в Стратегии национальной безопасности заявляется, что Россия «участвует в проводимых под эгидой Организации Объединенных Наций и других международных организаций мероприятиях по ликвидации природных и техногенных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, а также в оказании гуманитарной помощи пострадавшим странам» [18]. Исключение гуманитарной помощи из числа действенных внешнеполитических инструментов следует даже из ее единственного нормативно закрепленного определения, содержащегося в отечественном законодательстве: «гуманитарная помощь (содействие) – вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия)» [21]. В приведенном выше определении мы можем видеть, что единственным признаком является ее безвозмездность и отсутствует даже намек на направленность вовне.

В 1986 г. Международный суд ООН в решении по делу «О действиях военных и полувоенных формирований на территории Никарагуа и вблизи ее границ» дает единственное существующее на данный момент международно-правовое определение гуманитарной помощи и отмечает, что «нет никаких сомнений в том, что предоставление сугубо гуманитарной помощи лицам или силам в другой стране независимо от их политической принадлежности или целей не может считаться незаконным вмешательством или каким-либо иным действием, противоречащим международному праву» [34]. Именно это положение, содержащееся в решении

Международного суда, делает гуманитарную помощь действенным внешнеполитическим инструментом, позволяя осуществлять вмешательство во внутренние дела государств, пренебрегая принципом уважения суверенитета. Гуманитарная помощь это не только и не столько помощь малообеспеченным, социально незащищенным и пострадавшим от стихийных бедствий, как на то указывает Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации» [21], сколько легитимный способ вмешиваться в политику государств. Этому вмешательству не препятствует обусловленность гуманитарной деятельности гуманитарными принципами нейтралитета, независимости, гуманности и беспристрастности, на соблюдении которых настаивают все регламентирующие документы в области гуманитарной помощи [см. подробнее: 1].

Данные принципы не приводят к деполитизации помощи и не делают ее самоценной, а лишь препятствуют случайным геополитическим игрокам использовать гуманитарную помощь во внешнеполитической деятельности и обуславливают существование множества гуманитарных НПО, которые, собственно, и формируют гуманитарное пространство [30]. Несмотря на то что множество организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью, включая такие, как Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Врачи без границ», Исламская помощь, Oxfam и многие другие, заявляют о своей независимости и нейтралитете, они являются лишь инструментами в руках доноров, которыми выступают государства. Моника Краузе, исследуя гуманитарные НПО, утверждает, что на рынке гуманитарных услуг конечными потребителями являются не лица, находящиеся в состоянии нужды и опасности, а доноры, которые потребляют сам акт предоставления помощи [32]. Поскольку основными донорами выступает сравнительно небольшое количество государств – членов ОЭСР и нескольких стран Персидского залива в лице правительственных донорских агентств, рынок гуманитарной помощи можно рассматривать как «олигополию», то есть рынок, где небольшое количество покупателей диктует свои условия поставщикам услуг [23]. Таким образом, государства, чья доля в гуманитарном финансировании состав-

ляет порядка 77% [38], диктуют свои условия гуманитарному обществу. Именно государства, в основном, определяют гуманитарную повестку, включая направления сосредоточения усилий гуманитарного сообщества, характер, формы и каналы гуманитарной деятельности.

Какие же возможности предоставляет государствам гуманитарная помощь помимо возможности вмешательства в дела другого государства или региона? Эти возможности лучше всего иллюстрирует описание негативных последствий предоставления гуманитарной помощи, содержащиеся в целом ряде научных публикаций, руководствах и дорожных картах, разрабатываемых гуманитарными агентствами и исследовательскими организациями [см.: 9]. Государства и организации, предоставляющие гуманитарную помощь:

- обуславливают предоставление гуманитарной помощи политическими условиями, в том числе требованиями проведения выборов, реформы политической системы, организации политического диалога вне учета местных условий и ограниченных ресурсов, находящихся в распоряжении ослабленных конфликтом либо природным катаклизмом государства;

- компенсируют отсутствие экономической базы в условиях внутреннего конфликта. Именно гуманитарная помощь выступает необходимым условием продолжения войны – обеспечивает пищей, одеждой и медикаментами повстанцев, выступает в качестве средства для обеспечения лояльности населения, проживающего на определенной территории, и средством для вербовки сторонников;

- способствуют формированию двойной лояльности, действуя в обход государства, избегая сотрудничества с ним и замещая его в качестве ключевого дистрибьютера благ и услуг, предоставляя работу местному населению на более предпочтительных условиях, чем это может сделать государство-реципиент;

- делегитимируют существующий политический строй, публично подвергая сомнению способность принимающего государства удовлетворять потребности пострадавшего населения и обеспечивать соблюдение прав человека, способствуя своей деятельностью росту социальных притязаний населения и провозглашая рост требований к ослабленному государству;

– трансформируют культурное пространство и способствуют формированию новой идентичности. В условиях, когда происходит разрыв существующих норм и слом институтов управления, гуманитарные акторы основывают свой авторитет, обращаясь к безличным нормам, таким как свобода, равенство и безопасность, навязывают свои ценности и применяют процедуры, несовместимые с местной управленческой практикой.

Помимо вышеизложенного существуют и другие эффекты гуманитарной деятельности. Так, в отчете «Международные кризисы и стихийные бедствия: механизмы оказания гуманитарной помощи США» исследовательской группы Конгресса США, посвященном исследованию механизмов гуманитарной помощи, говорится: «...политические соображения играют ключевую роль при принятии решения, каким образом и кому оказывается помощь. <...> Гуманитарная помощь является способом “нейтрального” вмешательства в кризисные ситуации и является наиболее гибким политическим инструментом, который можно быстро применить в условиях международного кризиса. Его применение поможет выиграть время и сохранить открытыми другие варианты действий, а также стать способом достижения минимального консенсуса по международному ответу на кризис. <...> Иногда гуманитарная помощь направлена на оказание поддержки союзникам и обеспечение присутствия в регионе. То, как гуманитарная помощь используется и будет ли она считаться политическим инструментом, направленным на достижение стратегических интересов США, зависит от ситуации, действий правительств других государств и степени дальнейшего интереса Соединенных Штатов к стране или региону» [33].

США активно используют гуманитарную помощь во внешней политике, являясь основным гуманитарным донором, чья доля в мировом объеме гуманитарного финансирования, предоставляемого государствам, в 2018 г. составила около 40% [38]. Тем более примечательно, что, даже в такой ситуации, Соединенные Штаты, осуществляют реформу гуманитарного сектора, обеспечивая его централизацию, усиливая контроль Государственного департамента как на уровне планирования и программирования, так и на уровне исполнения. В обосновании бюджета Государственного департамента на 2020 год

все расходы на оказание гуманитарной помощи объединены в один раздел, а в Агентстве США по международному развитию (USAID) создается бюро гуманитарной помощи, объединяющее гуманитарные программы Бюро по делам демократии, конфликтам и гуманитарной помощи, Управления зарубежной помощи в чрезвычайных ситуациях (OFDA) и Управления по продовольствию во имя мира (FPP) [27].

Следует обратить внимание, что Агентство по международному развитию во взаимодействии и под руководством Государственного департамента США (поскольку именно последний обосновывает бюджетный запрос) планирует гуманитарную деятельность исходя из национальных интересов, оценки угроз национальной, региональной и глобальной безопасности, рисков возникновения чрезвычайных гуманитарных ситуаций, привлекает к сотрудничеству неправительственные организации, взаимодействует с международными структурами, в рамках бюджета решает вопрос о расходовании средств и несет ответственность за эффективность оказания гуманитарной помощи.

Подобная ситуация характерна для всех ключевых доноров. Так, в Договоре о функционировании ЕС, который является глобальным гуманитарным актором, а именно в статье 214, говорится: «Мероприятия в области гуманитарной помощи проводятся в рамках принципов и целей его **внешнеполитической деятельности**» [3]. Созданный в 1992 году Департамент по гуманитарной помощи и гражданской защите ЕС (ЕЧНО):

- ежегодно разрабатывает и принимает стратегический план, чтобы координировать деятельность множества участников гуманитарной деятельности надлежащим образом и обеспечить эффективность гуманитарных усилий;
- самостоятельно и во взаимодействии с внешними партнерами проводит анализ и оценку гуманитарных потребностей в странах, затронутых кризисом (или находящихся в зоне риска);
- выстраивает систему доверенных организаций, определяя параметры взаимодействия, в том числе и с ООН [12].

Обратим внимание на то, что ключевые игроки на гуманитарном поле ведут гуманитарную деятельность на плановой основе, определяя ее как инструмент внешней политики и, соответственно, встраивая во внешнеполитическую стратегию.

У нас же постановление Правительства Российской Федерации определяет, что Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает поддержание на бюджетном валютном счете Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий оперативного резерва в иностранной валюте в размере до 50 тыс. долларов США за счет средств, предусмотряемых в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год по разделу «Международная деятельность» на экономическую и гуманитарную помощь другим государствам. Это же постановление указывает, что порядок расходования данных средств определяется Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством финансов Российской Федерации [13]. Помимо того, что объем денежных средств – 50 тыс. долл. – явно недостаточен, удивляет отсутствие Министерства иностранных дел в перечне организаций, определяющих порядок расходования средств. На МИД России возложены технические задачи – обеспечение доставки гуманитарной помощи и взаимодействие с организациями, создаваемыми для координации спасательных работ. Даже отчитывается МЧС о выполнении работ перед Министерством финансов России.

Показательно то, что функции планирования, программирования и информационно-аналитического обеспечения не возложены ни на одно ведомство. Даже МЧС, которое определяет расходование средств, лишь осуществляет реагирование в соответствии с запросами иностранных государств в Правительство Российской Федерации, то есть оказывает гуманитарную помощь как технический исполнитель. Стоит обратить внимание на выступление заместителя министра МЧС России на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам – это лишь перечисление объема доставленных грузов, количество спасенных людей и перечисленных средств в гуманитарные агентства ООН. Однако поразительно даже не то, что, прибыв на форум, где формируется гуманитарная повестка дня и закладываются параметры гуманитарного взаимодействия, делегация России ограничивается лишь отчетом [16]. Поражает то, что на официальном сайте

МЧС ежегодный отчет о международной гуманитарной деятельности сводится к простому перечислению количества перевезенных грузов, перечисленных денег и спасенных людей [8].

Нельзя забывать о том, что гуманитарная деятельность – это не грузы и не спасенные человеческие жизни, но прежде всего внешнеполитический инструмент, обеспечивающий внешнеполитические интересы России, в том числе в области языка и культуры. Раз так, то необходимо соответствующее отношение к инструменту. Для этого, прежде всего, необходимо: нормативно определить понятие «гуманитарная деятельность», привести ее понимание в соответствие с международным правом и международной практикой гуманитарной деятельности; внести изменения (дополнения) в документы стратегического планирования и нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере гуманитарной деятельности, закрепив безусловный приоритет в ее планировании, программировании и ведении за Министерством иностранных дел России; создать систему экспертно-аналитического и информационного обеспечения и сопровождения гуманитарной деятельности; организовать подготовку и профессиональную переподготовку специалистов в области гуманитарной деятельности, в том числе сотрудников неправительственных и волонтерских организаций, на базе Дипломатической академии МИД России. В любом случае подобные мероприятия и, прежде всего, концептуализация гуманитарных усилий страны, определение их характера и направления, организационное, аналитическое и ресурсное обеспечение будут способствовать превращению гуманитарной помощи в действенный инструмент внешней политики.

Список литературы

1. *Борисов А.В.* Гуманитарная помощь: к вопросу о принципах // *Власть*. – Т. 25. – 2017. – № 6. – С. 68–74.
2. В ГД прошли парламентские слушания о гуманитарном векторе международной политики России // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. – URL: <http://komitet.info/press/news/19784/> (дата обращения: 05.09.2019).
3. Договор о функционировании Европейского Союза // *Право Европейского Союза*. – URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата обращения: 05.09.2019).
4. *Дэвид-Фокс М.* Витрины великого эксперимента. Культурная дипломатия Советского Союза и его западные гости, 1921–1941 годы. – М.: Новое литературное обозрение, 2015.

5. Единое человечество: общая ответственность: доклад Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам. – А/70/709.
6. *Игнатьев М.* Права человека как политика и идолопоклонство. – М.: Новое литературное обозрение, 2019.
7. Инвестиции США в России оказались в 13 раз больше официальных // РБК, официальный сайт. – КГД: <https://www.rbc.ru/economics/14/06/2019/5d022dfb9a79472f5b5c8e4ce> (дата обращения: 07.09.2019).
8. Итоги международной деятельности // Официальный сайт МЧС России. – URL: https://www.mchs.gov.ru/activities/international/Itogi_mezhdunarodnoj_deyatelnosti (дата обращения: 05.09.2019).
9. *Калдор М.* Новые и старые войны: организованное насилие в глобальную эпоху. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015.
10. Концепция внешней политики Российской Федерации [утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640].
11. Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом [утверждена Президентом Российской Федерации 3 ноября 2015 г.].
12. Официальный сайт Европейского Союза. – URL: http://ec.europa.eu/echo/index_en (дата обращения: 07.09.2019).
13. Постановление Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций» (с изм. и доп.).
14. Распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 марта 2013 г. № 386-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность»». Основное мероприятие 1.8 «Гуманитарная помощь другим странам, включая чрезвычайное гуманитарное реагирование».
15. Рекомендации парламентских слушаний на тему «О гуманитарном векторе международной политики Российской Федерации на современном этапе» (2 апреля 2019 г., 16.00, Государственная Дума, Малый зал). – URL: <http://komitet.info/press/news/19784/> (дата обращения: 05.09.2019).
16. Россия не присоединится к заявлению гуманитарного саммита в Стамбуле // Деловая газета «Взгляд». – URL: <https://vz.ru/news/2016/5/13/810264.html> (дата обращения: 06.09.2019).
17. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года [утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р].
18. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683].
19. *Токвиль А.* Старый порядок и революция. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 21–23.
20. Устав Организации Объединенных Наций // Сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 05.09.2019).
21. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» (с изм. на 24.11.2008).
22. *Carlton F.T.* Humanitarianism, Past and Present // International Journal of Ethics. – Vol. 17. 1906. – No. 1.
23. *Collinson S. and Elhawary S.* Humanitarian Space: A Review of Trends and Issues, HPG Report 32. – L.: Overseas Development Institute, 2012. – P. 19.
24. Cultural Diplomacy the Linchpin of Public Diplomacy: Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy U.S. Department of State. – September 2005. – P. 3.
25. *Cummings Milton C.* Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey. – Washington, D.C: Center for Arts and Culture, 2003. – P. 1.
26. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016. – Access mode: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/2542248 (date of treatment: 08.09.2019).

27. FY2020 Congressional Budget Justification / Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. – P. 77–79. – Access mode: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY_2020_CBJ.pdf (date of treatment: 06.09.2019).
28. Global Indicators Database. Opinion of Russia / Pew Research Center. – Access mode: <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/27> (date of treatment: 09.09.2019).
29. *Harrison F.* Science and Humanity // *The North American Review*. – Vol. 129. – October, 1879. – No. 275. – P. 322–342. – Access mode: <http://ebooks.library.cornell.edu/cgi/t/text/pageviewer-idx?c=nora;cc=nora;rgn=full%20text;idno=nora0129-4;didno=nora0129-4;view=image;seq=356;node=nora0129-4%3A1;page=root;size=> (date of treatment: 05.09.2019).
30. *Hubert D. and Brassard-Boudreau C.* Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access // *Journal of Humanitarian Assistance*. – November, 2010.
31. *Johnson M.G., Simonides J.* The Universal Declaration of Human Rights: A History of Its Creation and Implementation, 1948–1998. – P.: UNESCO, 1998. – P. 32.
32. *Krause M.* The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason. – Chicago, IL and L.: University of Chicago Press, 2014. – P. 47.
33. *Margesson R.* International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms: CRS Report for Congress. – August 1, 2013. – P. 14. – Access mode: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33769.pdf> (date of treatment: 08.09.2019).
34. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports. – 1986. – P. 115.
35. New international humanitarian order. Report of the Secretary-General Submitted pursuant to General Assembly resolution 38/125. – Part One. – A/40/348. – Ad. 1. – P. 41.
36. Rens, Bod A New History of the Humanities: The Search for Principles and Patterns from Antiquity to the Present. – Reprint Edition. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2016. – P. 13.
37. Russian National Security Strategy, December 2015. – Access mode: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> (date of treatment: 05.09.2019).
38. The State of the Humanitarian System. ALNAP Study. – L.: ALNAP/ODI, 2018. – P. 83.

Клауберг Рольф,

доктор естественных наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: mnleo@mail.ru

Rolf Clauberg,

Doctor in Natural Sciences (Dr.rer.nat.),
Associate scientific fellow of Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: mnleo@mail.ru

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ

INTERNATIONAL ASPECTS OF CYBERSECURITY

Аннотация: в данной статье анализируются угрозы кибербезопасности в области информационных технологий, а также для киберфизических систем. Утверждается, что существование теневого международного бизнеса делает идентификацию злоумышленников чрезвычайно сложной и что это существенно снижает барьер для атак на особо важные объекты инфраструктуры и промышленные объекты. Международные подходы к противодействию этим опасностям показывают лишь незначительные успехи, и мероприятия по укреплению доверия между странами становятся необходимыми, чтобы избежать крупных бедствий.

Ключевые слова: кибербезопасность, киберфизические системы, кибервойна, стратегии национальной безопасности.

Abstract: this article analysis the threats to cybersecurity in the pure the information technology range as well as for cyber-physical systems. It is argued that the existence of the international dark-net business makes unambiguous identification of attackers extremely difficult and that this substantially lowers the barrier to attacks on critical infrastructure and industrial facilities. International approaches to counter these dangers show only limited successes and enhanced confidence building activities between countries look necessary to avoid large disasters.

Key words: cybersecurity, cyber-physical systems, cyberwarfare, national security strategies.

Introduction

In the last years, cybersecurity, i.e. the security of computers, computer-networks, and computer-controlled systems, has become a major topic in international politics. Many countries, regional unions of countries and international organizations have created cybersecurity strategies as well as cybersecurity incidence response

teams (CSIRTs). The International Telecommunication Union (ITU) keeps a repository of such cybersecurity strategy documents [21] as well as information about existing CSIRTs [20], but they are usually also available at the websites of the corresponding governments and organizations. Several international conventions on cybercrime have been signed by different groups of countries [8; 9; 26; 27]. There are large differences between strategies and goals published by different countries and organizations. Some just tackle cyber espionage and cyber-warfare, others cover the entire range of cybersecurity from protection against data loss or destruction of critical information infrastructure due to natural disasters or human errors, as well as data protection and privacy [2] and cyberwarfare.

In this article we will first give a high-level overview of cybersecurity threats and their potential economic or destructive impact, methods to counter these threats and identify potential attackers, as well as the limitations in protecting against attacks or identifying attackers. Threats described range from pure information technology threats to potential attacks on critical infrastructure and industrial systems. In the second part we will describe the reactions of countries, regional unions, and international organizations to cyber threats.

General overview of cybersecurity threats

Historically cybersecurity threats began with data loss due to simple human errors or system failures on single computers. With the invention of computer communication networks errors in data transmission occurred opening the possibility of sending data to recipients not authorized to receive the data. We have to keep in mind that the early computer networks were connecting scientific organizations who wanted to exchange non-commercial data – first with exchange by E-mail, then with the introduction of the World-Wide Web (WWW) [12]. Commercial applications of the WWW followed later. Hence, the first protocols to exchange data between computers were designed without specific regard to data security. Also, the operating systems used on computers were not designed to protect against intrusion from outside. All the security features – firewalls, virus scanners, etc. – are add-ons and patches to a system, which originally neglected data security since the original data did not need to be protected. The add-on of security features happened at a time when the size of the existing

operation systems and communication protocols were already quite large and contained many vulnerabilities allowing intrusion into the system. But even today many new vulnerabilities are created in new software due to the neglect of secure procedures to create software.

Let us first consider pure information security threats and then the additional threats occurring with the coupling of information technology (IT) and operational technology (OT).

Pure information technology threats

As mentioned above, the first threats to cybersecurity were human errors or unintended system failure. The main solution was to keep copies of data, either locally or at a remote location to protect against natural local disasters. With the occurrence of the WWW remote data copies through the internet to one or more separate locations became a routine measure for larger organizations. Next, lone hackers occurred, who either simply wanted to show that they can break into systems to which they had no legal access or who wanted to steal data for personal exploitation. Some also wanted to disturb the use of certain systems with so-called Denial-of-Service (DoS) attacks. To understand the attacks and potential counter measures, we must consider how these attacks work.

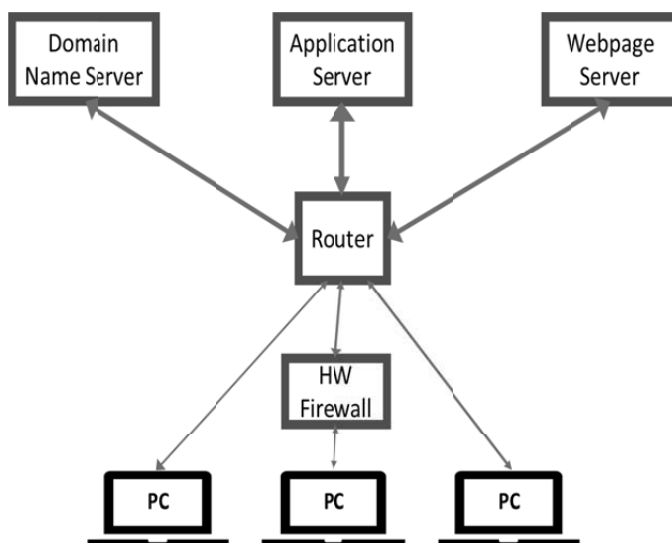


Figure 1. Basic components of the Internet

Figure 1 shows the basic components needed to send data within the internet or access data from webpage or application servers. Each component has a numerical Internet Protocol (IP) address. Access to web pages is based on these numerical IP addresses since the routers which forward messages to a receiver only know these numerical addresses. Web page names must be assigned to a computer, which contains these web pages and with the IP address of this computer to be accessible. Any server or personal computer (PC) or device connected to the internet is assigned an IP address at the time of its connection. In addition, it needs the IP address of an accessible domain name server (DNS). Any request to access a specific website is sent to the DNS, which sends back the corresponding IP address, or reports an access error if it cannot find an IP address connected to the required website. Exception is if the device already knows the specific IP address from a previous request.

There are three main ways for an intrusion into a computer:

1. Firstly, a direct connection request exploiting a vulnerability of the computer system. An example is e.g. a webpage, which allows to enter data into a specific input field but does not correctly check that the input is in the correct format. Such vulnerabilities were used in the past to enter executable code instead of simple data and then use this code to generate a secret backdoor into the computer for entering more code.
2. The second way is to access a webpage which was previously taken over by a hostile intruder through the first way. In this case, instead of receiving just the expected data from the webpage, the reader receives malicious code together with the expected data.
3. The third way is by E-mail, either with an attachment containing malicious code or with a link which leads to a malicious webpage when using it.

An important point is, that the malicious code must be executed by the operating system of the receiving computer to become active. This happens e.g. in case 1 when the executable code is entered into the input field and then processed by the computer. In case 2 when the expected data from the webpage is received and processed, and in case 3 when the malicious attachment is opened. If a security system recognizes the code as malicious before it is executed, it can

be quarantined and erased. A malicious code executed in a computer can analyze data in the computer and

- transmit valuable data to an outside receiver
- modify data, i.e. replace correct data with false data
- delete/destroy data
- encrypt data for ransom

Best protection against the last two actions is to keep up-to-date copies to replace the destroyed data. Against modification of data, comparison with up-to-date copies helps, but it is necessary to distinguish the hostile modification from a regular update of the data, which may be difficult.

The old assumption was that firewalls and real-time virus scans of incoming data could protect computers against intrusion of malicious code. The data about successful data breaches clearly invalid that hope. The IBM sponsored report of the Ponemon Institute on “2017 Cost of Data Breach Study” [1] covering 419 companies in 13 countries shows on page 27, figure 22 of [9] that the mean time to identify (MTTI) a data breach incidence was

1. 214 days for a data breach caused by a malicious attack
2. 170 days for a data breach caused by a system glitch
3. 168 days for a data breach caused by human error

The Ponemon Institute offers many more reports on cybercrime impact in its library [24]. One other report covers a survey [28] of IT and IT Security professionals in the USA, Europe, Middle East, and Africa, which says that many IT professionals consider poor management of security patches a main reason for the occurrence of data breaches. Another response from this report is that security patches may cause greater risk of instability than the risk of a data breach. Here, we see again the problem that security was not considered in the original design of operating systems and communication protocols but is an add-on to the original system. Patches are added only after a vulnerability is identified. Zero-day vulnerabilities are software security flaws which are known, but for which a patch is still not available. Therefore, the issue is not just management of patches, but recognizing vulnerabilities earlier than cyber criminals do. Also, virus scanners recognize malicious code by a specific signature (code snippet or more general just a behavior pattern), new unknown viruses are usually not recognized by today's virus scanners. Because of these

limitations of firewalls and virus scanners, large organizations often have Security Operations Centers (SOC), which automatically analyze all accesses to the operating system, specific applications, or storage media for unusual patterns, and send an alarm to the SOC operators whenever an unusual access is recognized. The access is usually already ranked according to the danger associated with the observed action. The issue here is usually that many unusual access patterns may be completely legal access if e.g. the job function of a group of users has changed. Therefore, most SOC teams still do not allow fully automatic responses but require alarms to a human operator who finally decides the response to the alarm. These operators are easily overwhelmed with the workload.

Besides data breach attacks, Denial of Service (DoS) attacks and especially Distributed Denial of Service (DDoS) attacks cause substantial damage to businesses. Here, the attack tries to overload the capacity of the computer systems of an organization so that it can no longer handle regular business activities. Attacks are generated on the network layer or the application layer. Network layer attacks usually are volumetric attacks based on huge data inflows generated in a DDoS case by using a so-called botnet. Botnets are large amounts of internet-connected devices controlled by an attacker, which then all send data to the attacked system at the same time. With the advent of the Internet of Things (IoT) many simple devices like e.g. lamps, refrigerators, photo cameras, or printers are connected to the internet, have no or minimal security features, and substantially increase the number of sources useable for botnets. Algorithmic solutions with response times smaller than a millisecond are available to protect against DDoS attacks based on known methods [33]. They are very successful for these known methods. Behavioral anomaly detection based on neural networks is tried for completely new attack methods [19]. Here, the problem is again that not every anomaly is an attack and additional analyses are needed to recognize unusual but regular actions. Another solution is the use of external “scrubbing” networks. Here, the data flow into the business network is first redirected into a commercial scrubbing network [35] before it goes into the business network. Network layer attacks streams are removed from the input stream, while the stream without the recognized attacks is then going into the business network. Application layer attacks can only be tackled

at the edge of the business network. Especially damaging DDoS attacks are those against Domain Name Servers since overloading a DNS means that all requests for getting IP addresses for a webpage sent to this DNS will not be processed and all computers using this DNS will not be able to access other websites.

Considering the damage caused by pure IT attacks, it is mainly financial. Damages for a single organization may be very large – average data breach cost in 2017 for a US company was USD 7.35 millions (page 10 of [1]). A class action law case in the USA by Canadian users against a USA credit bureau was seeking USD 450 billion as damages [5]. Exceptions are the cases where the stolen data is from political organizations and used to influence voters [6; 7; 22] or data manipulation is done on electronic voting systems.

Above we talked about botnets. An important point is that there are many reports that there is a large international dark net market where it is possible to rent botnets for DDoS attacks and buy exploit kits for specific vulnerabilities [23]. According to a report by Forbes magazine [20] the recent WannaCry ransomware attack used an exploit kit generated by the USA National Security Agency (NSA) to exploit the specific MS windows vulnerability listed as MS-17-010. This exploit kit known as “Eternal Blue” is said to be used by the NSA for about 5 years to spy on computer systems. Then a group of hackers with contacts to the NSA got access and sold it on the dark net market. Hence, hacking evolved from lone hackers to a large criminal market where groups of highly experienced hackers offer tools for all kinds of cyber-attacks. This of course substantially complicates the identification of attackers in cyberspace. For DDoS attacks, it means that it is necessary to identify who rented a specific botnet for the attack. For data breach attacks there are certain methods listed to identify the attackers. They mainly are:

- Tracing back the malware to its source
- Tracing the stolen data to the final receiver
- Analysis of the malicious code
 - IP addresses defined in the code
 - Information about the operating system used to write the code
 - Linguistic or coding style
- Analysis of dark web messages and message boards

- Classical investigation techniques like undercover agents, infiltrators

The problem with tracing data in the internet is the existence of the dark web [3] It is possible to use so called onion routing for transferring code or data from one computer through a chain of computers to the final receiver. With this method, each sender only knows the next receiver, not the following receivers. If the activities of all the computers in the chain would be accessible to investigators, it would still be possible to trace the final receiver. But in the dark web for many computers the log files keeping track of all activities in a computer may not be accessible, or logging may be disabled at all. A specific problem exists when the chain crosses into a country considered as hostile or not trustworthy. Support may not be offered or not trusted. In this case a third party could use rented botnets in the corresponding country to send the data through this country and then to the real destination. Thereby, nicely hiding its own identity and blaming the other country for the action. Also, the mean time of 214 days it takes to identify data breaches caused by malicious code [1] is too long. Many log-files may not be stored for such a long time. In the case of the data breaches affecting the US presidential election, the activity was inferred from the observation that messages from a computer of the USA Democratic National Committee (DNC) were crossing the border to Russia [17]. The response from IT Security staff of the DNC to the message that one of their computers was sending data to Russia was that they see no intrusion into their system. And of course, there was no tracing of the data after the border was crossed.

The problem with analyzing found malicious code is again the dark web business. Attackers can:

- Buy or rent exploitation kits
 - ➔ coding style may not point to the right region
- Use professional tools
 - ➔ this may allow elimination of any comments in the code, you just get bytes

Also, business or government-controlled groups have the expertise and means to generate code with coding styles of other regions.

The problems with dark web messages and message boards is that this is business with tough rules, no longer the place for nerds who want to boast about their activities. The messages one finds may

be fake news. Infiltrators might work, but you need to get them into the hacker groups first. Here, it is interesting to know that the largest set of stolen data was detected by Troy Hunt on a popular cloud service [29]. This security researcher also states that verification of data breaches is tricky and that he observed data fabricated as to be stolen from a specific source [16] which was not from this source.

In the next section we will consider the new threats arriving with cyber-physical systems.

New threats in cyber-physical systems

Cyber-physical systems combine operational technology (OT) with information technology (IT). Operational technology is used to automatically measure certain conditions and respond with specific actions onto these conditions. Examples reach from traffic control systems steered by input from sensors, which determine whether a car is standing in front of the red light, over other automatic systems in critical infrastructure to automatic industrial production and processing systems. In the past, such systems were separated from general information technology systems as e.g. the Internet and computer viruses could reach these systems only through software updates or activities, which connected an infected device to the OT systems. A famous example of such an infection is the so-called Stuxnet worm [11]. The Stuxnet worm is remarkable because of its extreme degree of sophistication and the fact that it exploited multiple zero-day vulnerabilities unknown up to that day. The worm was used to destroy specific centrifuges used in Iran for uranium enrichment. To reach this goal the worm searched for specific programmable logic controllers connected to the computer. If it found the correct controllers and other conditions were met, it modified their operating parameters so that the centrifuges were severely damaged without generating alarm signals. The important point for us is not this past action, but the degree of sophistication of this worm which performed its destruction activities only when several specific conditions were met. Otherwise, the worm stayed completely silent and was usually not detected. Today, most OT systems are connected to the internet to allow more efficient access and control of such systems. However, this also means that cyber attacks based on malware like the Stuxnet worm can now address OT systems used within critical infrastructure

or industrial processing systems directly through the internet [18]. If we consider the 241 days mean time to identify a data breach caused by malware (figure 22 of [1]), it looks quite clear that corresponding attacks are a real possibility. Firewalls and real-time virus scans are not sufficient to protect against sophisticated cyber attacks exploiting zero-day vulnerabilities. I sometimes hear the opinion that the main danger of cyber-attacks on the industrial internet of things (IIoT) [34] and on critical infrastructure is the vast amount of data which can be stolen. I disagree with this opinion. Most IIoT data is valuable just for about several minutes. It is used for fast response on specific conditions observed. Only highly aggregated and processed data have value for competitors. This kind of data is available at the business (IT) level not at the OT level. I see the danger of cyber attacks on cyber-physical systems clearly in potential terroristic attacks or cyber-warfare. We should not forget that in World War II bomber attacks on critical infrastructure and production facilities occurred in huge numbers and were decisive for the final outcome of the war. Now, such attacks are possible through the internet with a substantially lower barrier for such attacks and the possibility to blame someone else for the attack. Considering the danger of attacks on industrial production facilities, we should remember the gas leak accident in Bhopal/India in 1984 where more than 3000 people died [4]. This was just an accident, caused by failures and missing or non-functioning safety systems. But exactly this kind of situation can now be arranged by malware on the level of sophistication as the Stuxnet worm. Therefore, improved methods for mitigation of cyber-attacks and confidence building measures between countries and regional organizations look highly important to avoid future disasters.

In the next section, we will review cybersecurity strategies of several countries as well as cybersecurity agreements on regional and international level.

Official responses – national, regional, and international

As already mentioned in the introduction, the International Telecommunication Union (ITU) keeps a repository of cybersecurity strategic documents [21]. For the Russian Federation, there is a 32 pages cyber-strategy document from September 9, 2000 (in English) and an unfinished 10 pages draft from 2014 (in Russian). For the

United States of America (USA) there are three documents in the ITU repository – the US Cyberspace Strategy from 2003 (60 pages), the US cyberspace policy review from 2009 (38 pages plus appendices), and the Department of Defense (DoD) final Cyber Strategy from 2015 (33 pages). While there are similar aspects in the Russian and USA documents like protecting data and business against cyber-attacks, there are some important differences between the strategic priorities of Russia (2000 document) and the USA (2003 document). In addition to points similar in the USA document Russia mentions “observance of the constitutional rights and freedoms of man and the citizen to receive and use information” together with “the assurance of a spiritual renewal of Russia, and the preservation and reinforcement of the moral values of society, traditions of patriotism and humanism and the cultural and scientific potential of the country and not allowing for propaganda or campaigning that serves to foment social, racial, national or religious hatred and strife” as a priority. Russia also stresses “guaranteeing the freedom of mass information and the prohibition of censorship” and “securing a ban on the collection, storage, use and dissemination of information about the private life of persons without their consent and of any other information to which access is restricted by federal legislation” – a requirement which looks similar to parts of the General Data Protection Regulation of the European Union [2] but which is not stressed by the USA. Another interesting difference is Russia’s second ingredient “information support for the state policy of the Russian Federation that involves conveying to the Russian and international public trustworthy information about the state policy of the Russian Federation and about its official position on socially significant events in Russian and international life, with the provision of access for citizens to open government information resources”. This could fit the USA too, but Russia clarifies as requirement to achieve this goal: “bolstering the state mass media, expanding their capabilities to promptly convey reliable information to Russian and foreign citizens”. Again, this is anathema to the USA where nearly all mass media are private. A further relevant point looks similar for the USA and Russia, but nevertheless means competition: “boosting the national information industry (the industries of informatization, telecommunication, and communication facilities in particular), securing the satisfaction of domestic market requirements with

its products, and their entry into the world market, and providing for accumulation, storage reliability, and effective utilization of national information resources. Problems in developing high technologies, retooling industry, and multiplying achievements in national science and technology can be solved only on this basis under present-day conditions. Russia must occupy a worthy position among world microelectronics and computer industry leaders.”

From strategic documents and the examples quoted above it is clear that the emphasis of the USA is on free flow, aggregation and exploitation of information everywhere, while Russia also wants to protect its culture and traditions against foreign influence. Here, it is interesting to consider a report from the RAND Corporation library [25] “Modern Political Warfare” from 2018. The RAND Corporation is a think tank supporting the USA government. In the summary section on pages xv and xvi with the heading “U.S. Historical Use of Political Warfare” is a description of USA procedures to influence public opinion in Europe with long-term secret assistance to countries, political parties, and unions or other movements as well as covert and clandestine measures like assassinations and other “dirty tricks”. It also puts the register “material efforts to support authors, artists, and magazines as well as Voice of America broadcasts” to influence public opinion. Considering this historical background as well as that the USA are leading in the field of social media with Facebook and similar companies, it is understandable that Russia puts protection of its culture and traditions in its strategic document.

On a regional level the different priorities between the USA and Russia are mirrored between NATO [30] or European Union [10] on the one hand and the Shanghai Cooperation Organization (SCO) [26; 27] on the other hand.

The language in some of the cyberstrategy documents is already war-like. The USA document from the DoD explicitly also says “If directed, DoD should be able to use cyber operations to disrupt an adversary’s command and control networks, military-related critical infrastructure, and weapons capabilities.” Also, the US journal “Military Embedded Systems” reported on August 18th, 2017 [31]: “U.S. Cyber Command’s status is raised to form a unified combatant command”. This means the unit now is headed by a combatant commander with the rank of four-star general or admiral. The chain

of command for operational purposes goes from the US President to the Secretary of Defense to the combatant commanders.

In contrast to this, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) stresses the confidence building measures between its members to reduce the threat of cyber-warfare [8]. Moreover, the Council of Europe established an international convention on cybercrime that is now ratified [9] by 63 nations.

On the international level the United Nations Organization started discussions by a so-called Group of Governmental Experts (GGE) based on a request by Russia in 2001 through the UN Institute for Disarmament Affairs [32]. The first UN GGE meetings failed in 2004, the second meetings produced a consensus report in 2010, and the third meetings resulted in 2013 in a report affirming the applicability of international law, especially the UN Charter, to cyberspace and the need to cooperate by offering several recommendations to promote peace and security in state use of information and communication technologies [13]. The fourth UN GGE meetings ended in 2015 with a consensus report containing an agreement on a concrete set of norms, but differences in the interpretation of the report. The fifth UN GGE meetings failed again, mainly due to the different set of priorities between the USA (plus NATO) and Russia (plus SCO) already discussed above [15]. The last development was the acceptance of two competing resolutions one proposed by Russia the other by the USA [14].

Conclusion

We have seen that cybersecurity in the pure information technology range is endangered by denial of service attacks and data breach attacks. Both causing mainly large financial damages or political issues in case that data from politicians are stolen and published or used for blackmail. The most dangerous issues are with cyber-physical systems since they enable terrorist attacks on critical infrastructure or industrial production facilities as well as full cyber-warfare. The barrier for these kinds of attacks is much lower when done through the internet. International approaches to confidence building show some success, but the process started by the United Nations Organization finally failed due to different priorities for developed and globally leading countries and countries which are still searching

their place in the system. Considering the dangers associated with cyber terrorism and cyber-warfare, enhancing confidence-building measures between countries looks the most promising and urgently needed approach to the present cybersecurity threats.

References

1. 2017 Global CODB Report Final 3 – IBM / Ponemon Institute. – Access mode: <https://www.ibm.com/downloads/cas/ZYKLN2E3> (date of treatment: 07.03.2019).
2. 2018 reform of EU data protection rules / European Commission. – Access mode: https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en. (date of treatment: 07.03.2019).
3. An NSA Cyber Weapon Might Be Behind A Massive Global Ransomware Outbreak // Forbes. 12 May 2017. – Access mode: <https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2017/05/12/nsa-exploit-used-by-wannacry-ransomware-in-global-explosion/#58ae1c45e599> (date of treatment: 02.02.2019).
4. Bhopal disaster / Encyclopaedia Britannica, Inc. – Access mode: <https://www.britannica.com/event/Bhopal-disaster> (date of treatment: 22.03.2019).
5. Canadian Class Action Suit Launched Against Equifax Over Data Breach / AFP, SecurityWeek, 13 September 2017. – Access mode: <http://www.securityweek.com/canadian-class-action-suit-launched-against-equifax-over-data-breach> (date of treatment: 06.03.2019).
6. CNN politics – How one typo helped let Russian hackers in 28 June 2017 / Cable News Network (CNN). – Access mode: <http://www.cnn.com/2017/06/27/politics/russia-dnc-hacking-csr/index.html>. (date of treatment: 08.03.2019).
7. CNN politics – What was in the DNC email leak? / Cable News Network (CNN), 25 July 2016. – Access mode: <http://www.cnn.com/2016/07/24/politics/dnc-email-leak-wikileaks/> (date of treatment: 08.03.2019).
8. Cyber/ICT Security / OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. – Access mode: <https://www.osce.org/cyber-ict-security> (date of treatment: 02.03.2019).
9. Details of Treaty No.185 – Convention on Cybercrime / Council of Europe – Treaty office. – Access mode: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185> (date of treatment: 02.03.2019).
10. EISAS – A European Information Sharing and Alerting System for citizens and SMEs / ENISA – European Union Agency for Network and Information Security, May 2012. – Access mode: https://www.enisa.europa.eu/publications/cyber-security-strategies-paper/at_download/fullReport (date of treatment: 02.02.2019).
11. *Fruhlinger J.* What is Stuxnet, who created it and how does it work? / CSO from IDG, 22 August 2017. – Access mode: <https://www.csoonline.com/article/3218104/what-is-stuxnet-who-created-it-and-how-does-it-work.html>. (date of treatment: 20.03.2019).
12. Geneve International – Inventing the World Wide Web / Republic and State of Geneva. – Access mode: <http://www.geneve-int.ch/inventing-world-wide-web>. (date of treatment: 07.03.2019).
13. Geneva Internet Platform / Digital Watch Observatory, «UN GGE». – Access mode: <https://dig.watch/processes/ungge>. (date of treatment: 07.04.2019).
14. *Grigsby A.* The United Nations Doubles Its Workload on Cyber Norms, and Not Everyone Is Pleased / ForeignAffairs.com : Council on Foreign Relations, 15 November 2018. – Access mode: <https://www.cfr.org/blog/united-nations-doubles-its-workload-cyber-norms-and-not-everyone-pleased> (date of treatment: 07.04.2019).
15. *Grigsby A.* The Year in Review: The Death of the UN GGE Process? / ForeignAffairs.com : Council on Foreign Relations, 21 December 2017. – Access mode: <https://www.cfr.org/blog/year-review-death-un-gge-process> (date of treatment: 06.03.2019).
16. *Hunt T.* Here's how I verify data breaches, 5 May 2016. – Access mode: <https://www.troyhunt.com/heres-how-i-verify-data-breaches/> (date of treatment: 06.03.2019).

17. Hunting Malware in the Deep Web / Infosec Institute, 10 February 2015. – Access mode: <https://resources.infosecinstitute.com/hunting-malware-deep-web/>. (date of treatment: 06.03.2019).
18. *Karnouskos S.* Stuxnet worm impact on industrial cyber-physical system security / IECON 2011 – 37th Annual Conference of the IEEE Industrial Electronics Society, Melbourne, VIC, Australia, 2011.
19. *Kathareios G., Anghel A., Mate A., Clauberg R., Gusat M.* Catch It If You Can: Real-Time Network Anomaly Detection With Low False Alarm Rates / 16th IEEE International Conference On Machine Learning And Applications (ICMLA), Cancun/Mexico, 2017.
20. National CIRT / International Telecommunication Union (ITU). – Access mode: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/national-CIRT.aspx>. (date of treatment: 02.03.2019).
21. National Cybersecurity Strategies Repository / International Telecommunications Union (ITU). – Access mode: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/pages/national-strategies-repository.aspx>. (date of treatment: 02.02.2019).
22. NSA monitored calls of 35 world leaders after US official handed over contacts // The Guardian (British Newspaper). – Access mode: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/24/nsa-surveillance-world-leaders-calls>. (date of treatment: 08.03.2019).
23. *Paganini P.* The Deep Web and Its Darknets / h+ Magazine, 29 June 2015. – Access mode: <http://hplusmagazine.com/2015/06/29/the-deep-web-and-its-darknets/> (date of treatment: 06.03.2019).
24. Ponemon Library – Research Studies and White Papers / Ponemon Institute. – Access mode: <https://www.ponemon.org/library>. (date of treatment: 06.03.2019).
25. Published Research / RAND Corporation. – Access mode: <https://www.rand.org/pubs.html>. (date of treatment: 07.03.2019).
26. Role of regional organisations in building trust in information space / The Shanghai Cooperation Organisation, 24 January 2019. – Access mode: eng.sectsco.org/news/20190124/506016.html. (date of treatment: 06.03.2019).
27. SCO calls for safe functioning and development of internet / Shanghai Cooperation Organization Secretariat, 26 January 2018. – Access mode: <http://eng.sectsco.org/news/20180126/377347.html>. (date of treatment: 06.03.2019).
28. Separating the Truths from the Myths in Cybersecurity / Ponemon Institute. June 2018. – Access mode: <https://www.ponemon.org/local/upload/file/BMC%20Consolidated%20Report%20Final.pdf>. (date of treatment: 07.03.2019).
29. The 773 Million Record “Collection #1” Data Breach, 2019. – Access mode: <https://www.troyhunt.com/the-773-million-record-collection-1-data-reach/> (date of treatment: 08.03.2019).
30. The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence / NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (NATO-CCDCOE). – Access mode: <https://ccdcOE.org/index.html>. (date of treatment: 02.03.2019).
31. U.S. Cyber Command’s status is raised to form a unified combatant command / Military Embedded Systems, 18 August 2017. – Access mode: <http://mil-embedded.com/news/u-s-cyber-commands-status-is-raised-to-form-a-unified-combatant-command/> (date of treatment: 2.03.2019).
32. United Nations Institute for Disarmament Affairs / United Nations Institute for Disarmament Affairs (UNODA). – Access mode: <https://www.un.org/disarmament/topics/informationsecurity/> (date of treatment: 07.04.2019).
33. *Varga P., Kathareios G., Mate A., Clauberg R., et al.* Real-Time Security Services for SDN-based Datacenters / 13th International Conference on Network and Service Management (CNSM). – Tokyo/Japan, 2017.
34. *Wu R., Vanan G.T., Phillips M.* The internet of things (IoT) and transformation of the smart factory / in International Electronics Symposium (IES), 2016.
35. Why Akamai Cloud Security for DDoS Protection? /Akamai Technologies, Inc. – Access mode: <https://www.akamai.com/uk/en/products/security/ddos-protection-service.jsp>. (date of treatment: 08.03.2019).

Тосунян Гарегин Ашотович,

член-корр. РАН,
доктор юридических наук, кандидат
физико-математических наук, профессор, Президент Ассоциации
российских банков,
Москва.
E-mail: g.tosunyan@mail.ru

Garegyn A. Tosunyan,

Corresponding member of the Russian Academy of Sciences,
PhD in Physics and Maths, Doctor of Law,
President of the Association of Russian Banks,
Moscow.
E-mail: g.tosunyan@mail.ru

**ДОГМАТИЗМ ИЛИ «СИНХРОНИЗАЦИЯ».
КОНВЕРГЕНЦИЯ НАУЧНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
ПОДХОДОВ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАДАЧ (НА ПРИМЕРЕ КИТАЯ)**

**DOGMATISM VS “SYNCHRONIZATION”.
CONVERGENCE OF SCIENTIFIC AND MANAGERIAL
APPROACHES IN SOLUTION OF ECONOMIC AND
SOCIAL CHALLENGES (LESSONS FROM CHINESE
PRACTICE)**

Аннотация: на основе анализа доклада Генерального секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина на XIX Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 18 октября 2017 г. в статье делается вывод о необходимости применения научного подхода, сочетания стратегического государственного планирования и рыночного стимулирования при условии защиты справедливой конкуренции, а также о необходимости формирования эффективных общественных институтов для качественного управления процессами в области экономики и в иных сферах. Использование подобных подходов позволило бы России существенно увеличить динамику и степень сбалансированности экономического роста.

Ключевые слова: Россия, Китай, Коммунистическая партия Китая, Си Цзиньпин, экономическая политика, социализм с китайской спецификой, стратегическое планирование, смешанная экономика, государственное регулирование, финансовая система, банковское дело, инвестиции.

Abstract: based on the reviewed report by the General Secretary of the CPC Central Committee Xi Jinping at XIX National Congress of the Communist Party of China on 18 October 2017, the article concludes on the need to use the scientific approach of combining strategic state planning and market stimulation, provided fair competition is protected, as well as the

need to establish efficient public institutions for proper management of economic and other processes. Such approaches would allow Russia to significantly increase the dynamics and level of economic growth sustainability.

Key words: Russia, China, Communist party of China, Xi Jinping, economic policy, socialism with Chinese characteristics, strategic planning, mixed economy, public regulation, financial system, banking, investments.

Вокруг чего сегодня идет большинство социально-экономических дискуссий

Многие дискуссии о направлениях развития экономики Российской Федерации заканчиваются констатацией необходимости сочетать в практической деятельности разные политические принципы, научные школы и управленческие подходы.

Можно выделить несколько наиболее ярких примеров подобной «эkleктики».

1. Экономическое развитие будет динамичным, долгосрочным и сбалансированным тогда, когда оно будет базироваться на трех фундаментальных основах: справедливой рыночной конкуренции, государственном планировании и прогрессивных общественных институтах.

2. Экономического роста в ряде случаев можно и нужно добиваться «любой ценой». Но, чтобы он стал устойчивым и долгосрочным, требуется поддержание устойчивых макроэкономических показателей и стабильности финансовой системы.

3. Невозможно однозначно и точно определить, какая экономическая модель – либерально-рыночная, социально ориентированная или комбинированная – наилучшим образом подходит для России.

В различных ситуациях и сферах деятельности оптимальное соотношение «государства» и «рынка» будет разным.

Важно, хоть и сложно, быть постоянно готовым к необходимости изменения баланса.

4. При выработке мер экономической политики целесообразно в равной степени как руководствоваться отечественной спецификой, так и ориентироваться на лучший мировой опыт.

5. Инструментарий экономической политики должен быть разработан прежде всего в рамках экономической теории и права. Однако подходы к его использованию непременно должны базироваться также и на накопленном человечеством знании в обла-

сти философии, социологии, психологии, математики, истории, культурологии и других наук.

При этом научный подход обязан постоянно проходить проверку практическим опытом.

6. Планировать что-либо на длительный срок в условиях современного динамично меняющегося мира затруднительно, но чем более долгосрочной будет экономическая политика, тем больше у нее шансов стать эффективной.

Разумеется, сочетать на практике эти альтернативные (а зачастую и антагонистические) подходы крайне трудно. Но, как это ни парадоксально, подобный опыт можно найти при анализе экономической политики КНР.

И уже одно это – умение сочетать несочетаемое – вызывает желание понять китайский феномен.

Сравнительный анализ пути, пройденного Китаем и Россией за последние десятилетия

В данной работе делается попытка осмыслить опыт экономической политики Китайской Народной Республики, с тем чтобы найти способы эффективного решения схожих задач, стоящих перед нашей страной.

Внимательное изучение китайской политики: внешней, внутренней, экономической, информационной и других – особенно актуально для России.

Дело не только в том, что Китай устами своего руководителя публично заявил о планах по достижению к середине текущего столетия глобального лидерства (а практика последних десятилетий и многотысячелетняя история Китая показывают, что это государство может добиваться поставленных перед самим собой задач), путь к которому будет осложняться начавшейся в 2018 году торговой войной с США. И даже не в том, что КНР является соседом и главным торговым партнером Российской Федерации. Основная причина заключается в следующем.

Несколько десятилетий назад Россия и Китай начали трудную и, несомненно, болезненную трансформацию своих экономик. В целом обе страны, каждая по-своему, достигают желаемого.

Россия осуществила переход от «социалистического общенародного государства» [5] к «демократическому федеративному

правовому государству с республиканской формой правления» [6], в котором «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» [7].

Китай твердо встал на путь перехода от социалистической к той модели смешанной экономики, которую счел для себя наиболее подходящей. Мы можем условно назвать ее «госкапитализмом китайского образца» или (более официально) «социализмом с китайской спецификой».

В то же время успехи Китая, даже если брать в расчет только формальные количественные показатели, намного более впечатляющие. Если в 1991 году КНР и Российская Федерация занимали 11-е и 9-е места в мире соответственно по размеру валового внутреннего продукта, рассчитанного по номинальному курсу валюты [24], то в 2017 году: КНР – 2-е (после США), а РФ – 12-е [19].

Если же рассчитывать валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности национальных валют, а не по их номинальному курсу, то Китай с 2014 года занимает лидирующее место [4], а Россия по состоянию на конец 2017 года – 6-е место [20].

Таблица 1

Динамика объема ВВП Китая (в текущих и постоянных ценах 2015 г.) и размера ВВП на душу населения (в текущих и постоянных ценах 2015 г.)

Год	ВВП (тек. цены), млрд юаней	ВВП (фикс. цены), млрд юаней	ВВП на душу (тек. цены), юани	ВВП на душу (фикс. цены), юани
1978	367,9	2276,2	384,7	2380,6
1980	458,8	2640,4	467,5	2690,9
1985	909,9	4379,4	865,7	4166,7
1990	1887,3	6416,6	1662,5	5652,5
1995	6134,0	11440,2	5091,1	9495,1
2000	10028,0	17303,7	7942,1	13704,3
2005	18731,9	27612,6	14368,0	21179,9
2010	41303,0	47188,0	30876,0	35275,3
2015	68905,2	68905,2	50251,0	50251,0
2017	82712,2	78594,9	59659,9	56690,1
2017 к 1978, раз	224,8	34,5	155,1	23,8

Источники: [14–17].

Как наглядно заметно на основе данных таблицы 1, почти за 40 лет, прошедших с начала реформ, Китаю удалось в десятки раз увеличить и размер экономики, и средний уровень жизни граждан.

Любопытно сравнить динамику роста реального (то есть очищенного от фактора роста цен) ВВП Китая, России, США и Германии с 1991 по 2017 год.

Начав в начале 1990-х годов рыночные преобразования, Россия столкнулась с жесточайшей экономической депрессией, апофеозом которой стал долговой кризис 1998 года, который, кстати, был успешно и быстро преодолен.

В этот же период Китай демонстрировал двузначные темпы роста ВВП в отдельные годы (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика прироста реального ВВП
Китая, США, Германии и России в период
с 1991 по 1999 г., %**

Год	Китай	США	Германия	Россия
1991	9,3	-0,1	5,1	-5,0
1992	14,2	3,6	1,9	-14,5
1993	13,9	2,7	-1,0	-8,7
1994	13,1	4,0	2,5	-12,6
1995	10,9	2,7	1,7	-4,1
1996	9,9	3,8	0,8	-3,6
1997	9,2	4,5	1,8	1,4
1998	7,8	4,4	2,0	-5,3
1999	7,7	4,7	2,0	6,4

Источник: [26].

Начало тысячелетия ознаменовалось вхождением России в число растущих экономик на фоне очень благоприятной конъюнктуры мировых рынков.

Китай же окончательно закрепил за собой статус самой динамичной и устойчиво растущей экономики планеты.

К сожалению, конец десятилетия ознаменовался «провалом» в глобальный финансовый, а затем и экономический кризис. Но Китай в отличие от России и многих других государств избежал этой участи (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика прироста реального ВВП Китая, США, Германии и России
в период с 2000 по 2009 год, %**

Год	Китай	США	Германия	Россия
2000	8,5	4,1	3,0	10,0
2001	8,3	1,0	1,7	5,1
2002	9,1	1,8	0,0	4,7
2003	10,0	2,8	-0,7	7,3
2004	10,1	3,8	1,2	7,2
2005	11,4	3,3	0,7	6,4
2006	12,7	2,7	3,7	8,2
2007	14,2	1,8	3,3	8,5
2008	9,7	-0,3	1,1	5,2
2009	9,4	-2,8	-5,6	-7,8

Источник: [26].

Начав текущее десятилетие с возврата к росту ВВП, Россия, тем не менее, не смогла восстановить его динамику до предкризисных значений в отличие от стран с развитыми рынками. Причем резкое замедление темпов роста началось еще в 2013 году, когда не действовали факторы ни резкого падения цен на энергоресурсы, ни внешних санкций (табл. 4).

Схожие процессы наблюдаются и в Китае, динамика роста ВВП которого сократилась в 1,5 раза. Однако то обстоятельство, что волатильность прироста его валового продукта составляет менее 1,5%-ных пунктов и при этом по-прежнему существенно опережает динамику роста мировой экономики, заставляет предполагать в этом явлении некую «запрограммированность».

Таблица 4

**Динамика прироста реального ВВП Китая, США, Германии и России
в период с 2010 по 2017 год, %**

Год	Китай	США	Германия	Россия
2010	10,6	2,5	4,1	4,5
2011	9,5	1,6	3,7	5,3
2012	7,9	2,2	0,5	3,7
2013	7,8	1,7	0,5	1,8
2014	7,3	2,6	1,9	0,7
2015	6,9	2,9	1,7	-2,8
2016	6,7	1,5	1,9	-0,2
2017	6,9	2,3	2,2	1,5

Источник: рассчитано по данным [26].

Таким образом, спустя четверть века после начала рыночных преобразований России с трудом удалось восстановить размер экономики до значений, соответствующих началу периода трансформации. Китай же за этот промежуток времени радикально изменил в лучшую сторону и объем, и структуру своей экономики (табл. 5).

Таблица 5

Прирост реального ВВП Китая, США, Германии и России в период с 1991 по 2017 год, %

Показатель	Китай	США	Германия	Россия
Совокупный прирост реального ВВП с 1990 г., %	1124,9	90,9	50,5	18,8
Среднее геометрическое значение прироста реального ВВП с 1991 по 2017 г., %	9,7	2,4	1,5	0,6

Источник: рассчитано по данным [26].

Источники стабильного роста китайской экономики

Способность Китая поддерживать среднегодовые темпы роста ВВП примерно на уровне 10% в течение более чем четверти века, ни разу не столкнувшись со стагнацией, а тем более с рецессией, даже в условиях глобального финансово-экономического кризиса, свидетельствует о системности подходов к управлению экономикой и эффективности его экономической политики.

Особенно китайский опыт актуален для России, которая за этот же период 10 лет жила в условиях падающей экономики и еще 4 года – в условиях отставания динамики роста ВВП от среднемирового показателя.

Существует мнение, что причиной столь динамичного и устойчивого роста КНР является концентрация у Коммунистической партии всей полноты власти. Может быть, указанная концентрация власти действительно позволяет синхронизировать общественные интересы, потребности и пути их удовлетворения, пусть и ценой идеологического догматизма и однопартийной монополии. Однако нельзя не признать и того, что в Китае действуют также весьма эффективные рыночные механизмы. К примеру, Китай умеет не только привлекать средства нерезидентов, но также эффективно накапливать внутренние сбережения и трансформировать их в инвестиции (табл. 6).

Таблица 6

Средние арифметические значения нормы внутренних сбережений и нормы инвестиций в основной капитал к ВВП, а также средние арифметические темпы роста ВВП в период с 1991 по 2017 год

Страна	Сбережения/ВВП, %	Инвестиции/ВВП, %	Рост ВВП, %
Китай	44,4	38,4	9,7
Вьетнам*	24,1	28,2	6,8
Индонезия	30,0	27,1	4,8
США*	18,2	20,8	2,4
Германия	25,0	21,2	1,5
Россия	31,6	20,1	0,9

* опережение динамики инвестиций во Вьетнаме и в США по сравнению с нормой внутренних сбережений может быть объяснено ресурсами внешнего сектора.

Источник: рассчитано по данным [26].

Высокая норма сбережений и инвестиций свидетельствует о достаточной эффективности финансовой системы КНР.

О том, например, как развит китайский “условно коммунистический” банковский рынок по сравнению с “условно либеральным” российским, можно получить представление из таблицы 7.

Таблица 7

Показатели банковских систем Российской Федерации и КНР

Показатель	Россия-2018	Китай-2015
Активы банков к ВВП, %	90,8	285
Доля «плохих» ссуд в портфеле, %	10,1	1,7
Рентабельность активов, %	1,5	1
Рентабельность капитала, %	13,8	14,7
Доля пяти крупнейших банков, %	60,4	52,5
Количество банков, ед.	484	4261

Источники: [9, с. 2, 8, 49; 12; 21; 26].

Между прочим, в топ-5 крупнейших банков мира по размеру капитала первого уровня по итогам 2017 года четыре первых места заняли именно китайские: ICBC, China Construction Bank, Bank of China и Agricultural Bank of China. Пятое место занял американский JP Morgan Chase, а крупнейший банк России – Сбербанк – 31 место [11].

Столь наглядные сравнения показывают, что китайский путь трансформации оказался более эффективным. Таким образом, в решении практических вопросов экономической политики опыт Китая заслуживает самого пристального анализа.

Поскольку комплексное изучение китайской экономики невозможно уместить в рамках одной статьи, целесообразно показать только самые общие подходы к государственному управлению, основываясь на докладе Генерального секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина на XIX Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 18 октября 2017 года.

Цитаты (выделены курсивом) приводятся в переводе с китайского на английский, а затем и на русский язык. В скобках указывается время согласно видеозаписи выступления [22]. Это сделано для удобства читателей на тот случай, если они пожелают лично ознакомиться с указанными выдержками из выступления. Кроме того, очередность упоминания тех или иных проблем или инициатив позволяет получить более подробное представление об их иерархии с точки зрения докладчика. Перевод доклада на английский язык приведен на сайте информационного агентства «Синьхуа» [27]; перевод основных тезисов доклада на русский язык доступен на сайте Ассоциации российских банков [10].

Особую актуальность данному выступлению Си Цзиньпина придает то, что оно позволяет понять модель развития и принципы управления страной с самой большой численностью населения и самой крупной экономикой мира. Безусловно, особый интерес представляют аспекты, связанные с развитием инфраструктуры (например, КНР является мировым рекордсменом по протяженности высокоскоростных железных дорог и дешевизне их строительства [25]) и достижением высоких темпов роста ВВП.

Экономические достижения КНР за последние пять лет впечатляют.

- *«Рост ВВП: с 54 до 80 триллионов юаней» (0:17:47), притом что «китайская экономика росла умеренно высокими темпами» (0:17:36).*

- *«На долю Китая приходится 30% прироста мировой экономики» (0:17:57).*

- *«Китай является лидером в мировой торговле, зарубежных инвестициях и накоплении международных резервов» (0:19:46).*

- *«На 60 миллионов человек сократилось число бедных. Доля лиц, живущих за чертой бедности, снизилась с 10,2% до менее чем 4%» (0:25:00).*

- *«Ежегодно только в городах создаются 13 миллионов новых рабочих мест» (0:25:28).*

- *«Рост доходов городского и сельского населения опережает рост экономики» (0:25:35).*

- *«Уровень урбанизации в среднем рос на 1,2 процентных пункта в год в связи с переселением 80 миллионов китайцев из сельской местности в города» (0:18:44).*

И при этом китайским руководителем было самокритично отмечено: *«Китайское производство становится всё более эффективным, вырываясь в некоторых сферах на лидирующие позиции в мире. Проблема заключается в том, что наше развитие не сбалансировано и недостаточно» (0:47:30).*

Доклад начался с яркого целеполагания: *«Высоко держа знамя социализма с китайской спецификой, мы одержим в новой эпохе решительную победу в построении общества умеренного достатка и будем неустанно работать над возрождением китайской нации» (0:12:30).*

При этом *«период с 2017 до 2020 года станет решающим в построении общества умеренного достатка» (1:32:57).* В частности, *«к 2020 году в Китае не останется граждан, живущих за чертой бедности» (2:32:01).*

Проблема бедности и неравенства в доходах имеет для Китая очень большое значение. Во-первых, это историческое наследие крайне непростого для данного государства (равно как и для России) XX века, отягощенное географическими размерами страны и численностью ее населения. Во-вторых, это прямой вызов «коммунистической идеологии», которая призывает к разумному равенству граждан не только в доступе к социальным благам, но и в уровне жизни.

Следует отметить, что, по данным Всемирного банка [18], коэффициент Джини, характеризующий неравномерность распределения доходов (чем ближе к 0, тем более равномерно распределение, чем ближе к 1 – тем выше расслоение общества), для КНР в 2012 году был равен 0,422; для России (2015) – 0,377; для Германии (2015) – 0,317; для США (2016) – 0,415.

В середине речи были озвучены стратегические планы долгосрочного и сверхдолгосрочного характера.

- «С 2020 до 2035 года мы будем проводить социалистическую модернизацию, развивая и укрепляя общество умеренного достатка во всех сферах жизни. К этому времени Китай станет инновационным лидером мира, резко возрастет его влияние в мире за счет “мягкой силы”. Жизнь людей будет более комфортной, возрастет доля лиц с доходами среднего уровня. Существенно сократятся диспропорции в уровне жизни между регионами, “городом” и “селом”. Резко вырастет доступность общественных благ» (1:35:46).

- А «с 2035 по 2050 год будет вестись работа по становлению Китая как великой современной социалистической державы. Будут достигнуты лидирующие позиции в материальном, политическом, культурном, нравственном, социальном и экологическом аспектах. Китай станет мировым лидером по своей силе и влиянию» (1:37:54).

Не может не обращать на себя особый акцент на научные знания. Руководитель Китая не стесняется публично заявлять вроде бы прописные истины.

- «Наши ответы на стоящие перед нами вызовы должны быть системными, основанными на теории и практике» (1:06:55).

- «Нет границ для научного знания. Мы должны быть уверены в том, что наше представление о мире всегда адекватное» (1:29:44).

- «Время рождает идеи, а практика – это источник новых теорий» (1:30:26).

Далее было отмечено:

- «Диалектика и исторический материализм останутся главными подходами к выработке эффективных решений» (1:08:36).

- «Научный социализм останется основой Китая и в XXI веке» (0:43:30), и «стоящие перед китайским обществом вызовы не повлияют на статус социализма как ведущей силы нации» (0:49:12).

Поэтому нет ничего удивительного в том, что в перечне сфер, где Китай намерен достичь лидерства, а также в направлениях государственной политики именно наука стоит на первом месте: «Чтобы строить социализм с китайской спецификой, мы должны проводить научное изучение и вырабатывать экономические и политические меры в области науки, технологии, культуры, образования, социальной защиты, этнического и религиозного со-

гласия, общественного развития, экологической безопасности, обороны, сохранения принципа «одна страна – две системы», народного единения, внешней дипломатии и партийного строительства» (1:07:41).

Вот несколько тезисов, которые позволяют понять, за счет каких мер Китай намерен удержать и укрепить свое лидерство в области экономики.

- «Один из экономических успехов последней пятилетки: постепенный уход от модели закрытой экономики» (0:17:30).

- «Бурное развитие цифровой экономики сопровождается масштабным инфраструктурным строительством» (0:18:15).

- «Требуются новая индустриализация и внедрение сельскохозяйственных инноваций» (1:15:56).

- «Необходимо сочетать человеческое развитие и общественный прогресс» (0:48:52).

- «Необходимо в равной мере повышать эффективность госсектора и стимулировать развитие негосударственного сектора экономики» (1:15:49).

- «Экономика Китая переходит от быстрого роста к качественному развитию» (1:40:59).

- «Приоритет в экономическом развитии должен отдаваться качеству. Реформы должны стимулировать рост предложения и иметь целью рост качества, эффективности и устойчивости. Нужно повышать продуктивность всех факторов производства. Необходимо способствовать росту эффективности рыночных механизмов, созданию малых предприятий и обеспечить надежное макроэкономическое регулирование» (1:41:29).

- «Необходимо первоочередное внимание уделять реальному сектору, повышая качество продукции, активно внедрять Интернет, технологии обработки больших данных и искусственный интеллект в помощь реальному производству» (1:42:18).

- «Китай будет производить всё больше продукции с высоким уровнем прибавочной стоимости и обладать лучшими в мире производственными кластерами» (1:43:14).

- «Поддержка науки и инноваций должна сделать Китай лидером в области авиации, космонавтики, киберпространства и транспорта. «Умное общество» будет пользоваться достижениями цифровой индустрии» (1:45:25).

- *«В рамках инновационной политики основными участниками будут компании. Синергетический эффект будет достигаться за счет объединения усилий бизнеса, университетов и исследовательских институтов» (1:45:53).*

- *«Необходимо повышать эффективность социалистической рыночной экономики, в том числе за счет роста доли предприятий смешанной формы собственности» (1:50:39).*

Особое внимание уделено в докладе конкуренции, причем не только в сфере экономики, но и в качестве принципа внешней и внутренней политики.

- *«Мы должны обеспечить свободное движение факторов производства, гибкие цены, честную и порядочную конкуренцию» (1:50:49).*

- *«Принцип “пусть цветут 100 цветов и соперничают 100 разных школ” будет сохраняться и развиваться» (2:12:52).*

- *«Принцип “одна страна – две системы” поможет мирному воссоединению Китая» (2:53:28).*

Несколько слов было сказано и про финансовый рынок: *«Целью институциональных реформ в финансовом секторе является повышение эффективности финансирования реального сектора экономики, увеличение доли прямых инвестиций, развитие многоуровневого финансового рынка» (1:53:10).*

Главным приоритетом в политике Китая является развитие: *«Развитие – это ключ к решению стоящих перед нами проблем» (1:15:14).*

Оно обеспечивается за счет проведения реформ, которые *«глубокие по содержанию; быстрые, но последовательные. Они направлены на устранение институциональных преград во всех сферах» (0:20:00).* Путем их реализации *«повысилась эффективность системы управления за счет увеличения креативности» (0:21:00).*

Для понимания масштаба социальных преобразований было отмечено: *«В последние годы были реализованы 1500 реформ в разных областях» (0:20:39).*

Крупные реформы реализуются за счет всеобъемлющего стратегического планирования: *«Элементами стратегии являются направление, модель работы, ведущая сила, стратегические шаги, внешние условия и политические гарантии и т.д.» (1:07:16).*

Подобные лозунги и декларации можно было бы считать популизмом и демагогией, если бы опыт КНР по реализации поставленных задач, в том числе самых глобальных, не доказывал реалистичность и эффективность принимаемых и публикуемых решений.

Проблемы экологии, армии и коррупции

На примере экологической части доклада Си Цзиньпина можно увидеть, чем руководствуется Китай при формировании госпрограмм и какими основными подходами пользуется.

Китай заслуженно критикуют за то, что его бурный и продолжительный экономический рост сопровождался существенным ущербом окружающей среде. Например, из-за смога средняя ожидаемая продолжительность жизни жителей индустриального севера КНР на три года ниже, чем менее промышленно развитого юга [23]. Теперь ситуация, по заверениям главы государства, будет меняться.

Между прочим, тема экологии в докладе Си Цзиньпина хронологически стоит выше, чем реформа вооруженных сил. Посвященную экологии часть своего доклада китайский лидер начал с философского постулата том, что *«всякий вред, который человек наносит природе, возвращается к нему же»* (2:38:22).

Далее была поставлена цель: *«В ходе проводимой модернизации обеспечить гармоничное сосуществование человека и природы»* (2:38:32).

Заявленная цель должна быть реализована за счет комплекса следующих шагов.

- *«Будет создан рыночный механизм стимулирования “зеленых технологий”, энергосбережения и охраны природы»* (2:39:43).
- *«Мы совершим революцию в области энергопотребления и энергосбережения»* (2:39:55).
- *«Мы будем пропагандировать умеренное потребление и осуждать избыточное потребление»* (2:40:19).
- *«Будет создана система денежной оценки производимых выбросов и загрязнений»* (2:41:19).
- *«Начнется реализация госпрограмм по ликвидации нанесенного природе вреда»* (2:42:30).
- *«Будут созданы государственные ведомства в сфере природоохраны и природосбережения, работающие на основе пла-*

новых методов. Они также возьмут на себя функции управления природными богатствами и активами» (2:43:09).

Наконец, было заявлено, что «Китай присоединится к международным экологическим программам и выполнит все свои обязательства» (2:41:41).

Это явный выпад в сторону США, не ратифицировавших Киотский протокол и вышедших из Парижских соглашений по климату.

Следует обратить внимание на то, что в той части выступления Председателя КНР, где говорилось об экологии, не прозвучало ни единой цифры или даты. Однако степень структурированности направлений государственной политики в выступлении первого лица страны не дает оснований усомниться в том, что на уровне профильных ведомств они будут подробно и тщательно детализированы.

Таким образом, видно, что государственная политика Китая основывается на научном подходе и предполагает триаду стратегических мер:

- 1) государственное планирование и инфраструктурное строительство;
- 2) формирование рыночных стимулов для всех экономических агентов;
- 3) общественное воспитание.

Китай не стесняется подчеркивать всему миру свой особый статус.

- «Социализм с китайской спецификой стал примером для всех стран с формирующимися рынками» (0:44:06).

- «Китайская мудрость и китайский опыт смогут разрешить все проблемы, стоящие перед человечеством» (0:44:24).

- «Вхождение социализма с китайской спецификой в новую эпоху есть важное событие не только для китайского народа, но и для всего мира» (0:50:52).

- «За 5 тысячелетий наш народ создал великую цивилизацию, сделав великий вклад в историю человечества» (0:53:02).

При этом было заявлено: «Китай никогда не будет стремиться к мировой гегемонии или экспансии» (3:02:28). Однако спустя полторы минуты последовало продолжение: «Китай продолжит принимать участие в процессах реформирования и развития глобальной системы управления на правах ведущего участника» (3:04:36).

Интересно, что Китай, построив конкурентоспособную экономику во многом за счет мер протекционистского характера, начинает активно ратовать за глобализацию.

- *«Китай выступает за глобализацию и открытость экономик всех стран для внешнего мира» (1:16:03).*

- *«Многополярность, глобализация, обмен идеями и культурное разнообразие останутся всемирными трендами» (2:58:50).*

- *«Ни одна страна не может прибегать к самоизоляции как решению своих проблем» (3:00:12).*

- *«Экономическая глобализация должна нести выгоды всем ее участникам» (3:01:16).*

Разумеется, основным инструментом повышения роли КНР в мировой экономике является суперпроект «Один пояс, один путь», который четыре раза упоминается в тексте доклада.

Четко очерчена в докладе зона внешнеэкономических интересов Китая: *«Рост мировой экономики сдерживается нехваткой энергии» (2:59:23)*. Вероятно, именно для защиты своих интересов в области доставки энергоносителей *«Китай станет сильной морской державой» (1:50:29)*.

Помимо этого Китай будет активно развивать и другие рода и виды вооруженных сил.

- *«К 2020 году должна в основном завершиться механизация армии и внедрение информационных систем управления» (2:45:59).*

- *«К 2035 году должна в целом завершиться модернизация армии» (2:46:27).*

- *«К 2050 году китайская армия должна стать сильнейшей в мире» (2:46:34).*

Наконец, на протяжении всего доклада Си Цзиньпина неоднократно звучали призывы усилить борьбу с коррупцией [1] и повышать степень демократизма в процессе принятия решений.

- *«Каждый член КПК должен разделять свое будущее с будущим китайского народа» (0:13:47).*

- *«Китай настойчиво добивается роста демократичности и укрепляет верховенство закона» (0:21:24).*

- *«Ведется работа по укреплению партийной дисциплины, де бюрократизации, борьбе с коррупцией» (0:32:30).*

• «КПК должна развиваться, сочетая демократию и демократический централизм» (3:11:23).

Но при этом стремлении к демократии в Китае, тем не менее была внесена поправка в Конституцию, снимающая ограничение на занятие должностей председателя и вице-председателя КНР в течение двух сроков подряд.

Руководствуясь тем, что в подобной обстановке реализация заявленных амбициозных целей и задач становится для руководства КНР делом чести, можно предположить, что в следующее десятилетие Китай:

- 1) сохранит высокие темпы экономического роста, опережающие среднемировые;
- 2) укрепит свои позиции в качестве одной из ведущих научно-технологических держав;
- 3) станет активным проводником процессов глобализации;
- 4) нарастит военную мощь;
- 5) резко повысит свое внешнеполитическое влияние.

Триединство плана, рынка и идеологии в китайской модели

Как можно легко заметить, «план» и «рынок» в китайской управленческой модели не противостоят друг другу, а дополняют друг друга. Кроме того, непременным атрибутом госполитики является идеология (и это понятно для страны с населением почти 1,4 миллиарда человек). Подобное триединство позволяет Китаю не просто реализовывать проекты и программы, но и формировать институты, а также проводить структурные реформы.

Безусловно, далеко не все реализуемые китайским руководством направления государственной политики и конкретные меры демонстрируют требуемую эффективность. Понятно также, что в процессе решения одних проблем могут порождаться другие (самый яркий пример: «экономика» против «экологии»). Поэтому конкуренция учений и методик в разных областях человеческой и общественной жизни имеет для любой страны особо важное значение. И, пожалуй, никакое иное государство не демонстрирует столь же высокую готовность воспринять научное знание и использовать его на практике, как КНР.

Сохраняя приоритет марксизма и научного социализма как ведущей общественно-государственной силы, Китай демон-

стрирует исключительную гибкость в применении иных подходов и научных школ, когда речь идет о стимулировании экономики, в том числе даже тех, идеологическая основа которых несовместима с марксизмом.

Разумеется, принципы долгосрочного государственного прогнозирования и планирования в современном Китае [8] своим первоисточником имеют социалистическое планирование, впервые реализованное в СССР и ставшее востребованным даже в капиталистических странах (Япония, Франция, Индия, Южная Корея и ряд других). Однако в отличие от СССР Китай, допустив наличие рыночных отношений, создал условия для преодоления многочисленных недостатков плановой системы управления, среди которых одним из важнейших была маскировка «показными» показателями глубинных дисбалансов. Те из них, которые не могло исправлять (или могло, но исправляло неэффективно) государство за счет своих ресурсов, часто мог урегулировать рынок при условии создания со стороны властей прозрачной и устойчивой системы стимулов.

При этом Китай не пошел и по постсоветскому пути забвения принципов государственного стратегического планирования и управления, разумно руководствуясь тем, что без поддержки (а в некоторых случаях – и строгих директивных мер) со стороны государства рынок не может стать эффективным с точки зрения общества в целом.

Вместе с тем использование заниженного курса юаня как одного из важнейших инструментов повышения конкурентоспособности китайской продукции на внешних рынках, особенно до 2005 года, позволяет расценивать эту политику как использование наследия меркантилистов в условиях эпохи фиатных денег.

Планы правительства КНР по стимулированию внутреннего спроса [3] и мягкая денежно-кредитная политика, имевшая следствием, в том числе, появление сверхмощных финансовых институтов, свидетельствуют об активном использовании кейнсианской модели.

Снижение инфляции с более чем 25% в середине 1990-х годов до 2% [13] по итогам 2017 года позволяет предположить практическое использование монетаристской концепции о важ-

ности ценовой стабильности для обеспечения долгосрочного роста экономики.

Наконец, постоянное подчеркивание важности осуществляемых и уже реализованных реформ, в том числе далеко не самых глобальных, говорит о практическом применении китайскими властями подходов институционализма.

Заслуживает самого глубокого осмысления отношение китайского руководителя к вреду от коррупции.

В коротком сюжете китайской телекомпании CGTN [2], посвященном работе Си Цзиньпина в качестве первого секретаря военного округа Ниндэ (1990–1995 гг.), приведены следующие высказывания его самого и его бывших сотрудников.

- *«Си Цзиньпин сказал: “Если вы работаете на госслужбе, не думайте о деньгах. Если хотите быть богатыми, зарабатывайте деньги где-нибудь ещё. Нельзя иметь и то, и другое”»* (рассказывает Ли Цзиньсюань).

- *«Тогда я задал вопрос [члену дисциплинарной комиссии КПК]: “Не вредит ли это [изъятие служебного жилья у тех чиновников, которые обзавелись собственной недвижимостью] производительности людей?”»* (рассказывает Си Цзиньпин).

- *«Если бы тогда не разобрались с проблемой незаконно-го жилья и не наказали коррумпированных чиновников, то как бы округ Ниндэ выбрался из бедности и стал процветать? Если бы его жители не доверяли администрации, то они не работали бы усердно. Они волновались бы, что все созданные ими блага и ценности украдут коррумпированные чиновники»* (рассказывает Ли Цзиньсюань).

Коррупция, как следует из данных высказываний, опасна прежде всего тем, что снижает производительность труда, поскольку подрывает веру людей в справедливость вознаграждения за их работу, то есть сначала наносит ущерб доверию в обществе, а подорванное доверие, в свою очередь, прямо влияет на производительность труда, а значит, и на экономический рост, и на уровень жизни граждан. Эти рассуждения показывают, что борьба с коррупцией, как и другие направления китайской политики, имеет прочную научную и философскую базу.

Здесь уместно будет вспомнить, что проблема доверия сегодня в России, на наш взгляд, одна из самых острых. И не только

на финансовом рынке, но и во всей системе управления экономикой страны, а также в обществе в целом.

Выдающиеся достижения Китая за прошедшие четверть века и амбициозность поставленных им перед самим собой задач являются важным стимулом для России по реформированию модели государственного управления.

Несомненно, между Россией и Китаем существуют огромные различия: в менталитете, религии, социально-психологических установках и ценностях. Вместе с тем в условиях глобализации мировой экономики большинство экономических проблем и процессов на национальном уровне имеют больше сходств, чем различий. А значит, и подходы к их решению в конечном итоге могут оказаться близкими.

В то же время экономика и другие науки выработали немало моделей и гипотез. Естественно, многие из них противоречат друг другу. Но вместе с тем одной из функций государства и является поиск правильного ответа на вопрос: какая теория предлагает оптимальное решение конкретной проблемы?

И опыт самой населенной страны мира, имеющей крупнейшую экономику на планете, показывает, что эффективное управление социально-экономическими процессами целесообразно строить на следующих принципах:

- на научном подходе;
- сочетании стратегического государственного планирования и рыночного стимулирования при условии защиты справедливой конкуренции;
- формировании эффективных и качественных общественных институтов.

Заключение

Проведя краткий анализ достижений КНР и принципов государственного управления в современном Китае, можно сделать ряд выводов, которые актуальны и для России.

1. Развитие (и количественное, и качественное) является важнейшим условием общественного прогресса и счастья конкретного индивида.

Исходя из этого положения, позиция о том, что сначала надо создать фундаментальные предпосылки для экономического ро-

ста, а потом требуется терпеливо ждать его наступления, представляется ошибочной. Рост нужен всегда. Если его нет, то надо приложить максимум усилий к его стимулированию «здесь и сейчас». Иначе получится так, что само по себе отсутствие в течение длительного времени экономического роста нивелирует все накопленные достижения.

2. Государственная политика должна быть многофакторной и многовекторной.

Это означает, что любое принимаемое государством решение должно быть тщательно проанализировано на предмет того, насколько оно позитивно повлияет на всё общество. Например, не получится ли так, что из-за ввода ограничений на процентную ставку по банковским кредитам клиенты будут «вытолкнуты» из банков в микрофинансовые компании, где им предложат займы по намного более высоким ставкам?

Вместе с тем решение поставленных государством задач также должно происходить не «в лоб», а с использованием различных движущих сил. К примеру, если ставится вопрос о повышении доли инвестиций или ускорении темпов роста экономики, то целесообразно не только изыскивать дополнительные средства в бюджете, но и создать выгодные для бизнеса условия инвестирования, в том числе за счет льготного кредитования ряда важных для страны проектов.

3. Принимаемые решения должны приниматься не волюнтаристски, исходя из видения одного ведомства или интересов монополистов на рынках, а базироваться на научном подходе.

Именно научное знание позволяет выявить взаимосвязи и закономерности в разных сферах человеческих отношений, в том числе те, которые не заметны на первый взгляд. За счет этого можно достичь упомянутых выше многофакторности и многовекторности. К примеру, такая важная задача, как повышение уровня доверия к финансовым институтам, решается не декларациями и призывами, а с помощью проведения масштабных социологических, психологических, правовых и культурологических исследований и выработки адекватных научно обоснованных рецептов.

4. Государству жизненно необходимо заниматься долгосрочным прогнозированием и планированием.

Понимая долгосрочные цели и задачи государства, рынок неизбежно последует за ним, поскольку оно есть самый крупный и могущественный экономический агент. Определив и обнаружив, какие отрасли/территории/компании являются объектом наиболее пристального интереса государства, оно обеспечивает приток в них средств частного бизнеса. Тем самым производится мультиплицирование бюджетных вложений и, соответственно, их экономия.

5. Устанавливая рыночные «правила игры», необходимо формулировать не только сдерживающие, но и мотивирующие участников рынка меры.

Если, к примеру, регуляторы банковского рынка сочтут, что динамичное развитие потребительского кредитования чревато большими рисками и для банков, и для их клиентов, то было бы желательно не только вводить меры по «охлаждению» этого сегмента, но и создать льготные режимы оценки рисков для ипотечных ссуд или для кредитов малому и среднему бизнесу.

6. Жесткая, но соответствующая принципам и требованиям антимонопольного регулирования рыночная конкуренция позволяет проводить более эффективное распределение ресурсов, чем централизованное планирование и, тем более, олигополия.

Когда ставится задача стимулировать выдачу банковских кредитов малым и средним предприятиям, то важнейшим условием эффективности ее реализации является широкий охват банков. Ограничиваться крупнейшими участниками рынка неэффективно в силу того, что крупные банки в силу своего размера не рассматривают сегмент малого и среднего предпринимательства как основное поле своей деятельности. Им проще и выгоднее выдать один крупный кредит крупному заемщику, чем выбирать из десятков тысяч компаний наиболее надежных и привлекательных.

В отличие от лидеров рынка небольшие банки вынуждены работать с малым и средним предпринимательством просто для того, чтобы выжить на рынке. Поэтому они готовы рассматривать каждого потенциального клиента, а при необходимости – помогать ему: консультировать, реструктурировать ссуду и т.д.

7. Если первичный импульс экономическим процессам в некоторых случаях можно дать директивно «вручную», то долгосрочный рост требует наличия качественных институтов.

Например, защиту прав и интересов пользователей финансовых услуг целесообразно реализовать не только с участием регулирующих органов и судов, но и с широким привлечением общественных посредников. Потому что именно они в силу своего статуса могут наиболее эффективно выполнять функцию разъяснения и примирения. В свою очередь, путем выработки соответствующих регламентов государство может четко структурировать сферы деятельности каждого института, чтобы создать эффективную общественную систему.

8. Информирование и разъяснение – мягкие, но очень эффективные формы общественного убеждения и воспитания.

Очень многих проблем между участниками рынка, клиентами и регуляторами можно избежать, если заранее широко и в полном объеме разъяснить им их права и обязанности. К примеру, банкам полезно знать полный перечень признаков подозрительных операций клиентов, а самим клиентам необходимы знания о том, как поступать, чтобы банк не счел транзакцию сомнительной. Рано или поздно подобная общедоступность информации неизбежно сформирует глубокое общественное убеждение в необходимости и, самое главное, неотвратимости пресечения нежелательных сделок.

9. Разработка реформ должна вестись на основе демократических принципов, а их реализация должна предполагать строгую дисциплину.

Готовность принимать компромиссные решения, в открытом обсуждении которых участвовали все заинтересованные стороны, есть самое разумное и эффективное проявление демократизма.

Но демократия неотделима от дисциплины: выработанные, пусть и с большим трудом и в течение длительного времени, решения должны быть реализованы в полном объеме и в установленный срок. В противном случае либо несбалансированность принимаемых решений, либо неаккуратная реализация сделают их бесполезными или даже вредными.

Вероятно, успехи Китая в переходе в кратчайшие по историческим меркам сроки от бедной, терзаемой противоречиями страны к обладателю титула крупнейшей экономики мира кроются не только в следовании указанным принципам. Однако они

во многом создали ту систему выработки, принятия и реализации решений, которая доказала свою эффективность на практике. А значит, они с высокой степенью вероятности могут быть применимы и вне географических рамок.

Нет оснований сомневаться в том, что у нашей страны есть все виды ресурсов: территориальные, природные, интеллектуальные, финансовые, технологические, человеческие, культурные и иные, чтобы достичь не менее впечатляющих результатов, чем Китай.

Как показывает опыт успешных государств, важнейшим условием эффективной политики является синхронизация усилий общества в решении актуальных проблем на основе доверия между бизнесом и властью, внутри самого делового сообщества, между участниками рынка, клиентами и регуляторами, между всеми слоями населения.

Список литературы

1. В Китае отчитались о 1,3 млн наказанных за коррупцию чиновников // РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/08/10/2017/59d9d3059a7947cse3835964> <https://www.rbc.ru/politics/08/10/2017/59d9d3059a7947cse3835964> (дата обращения: 13.05.2019).
2. Как молодой Си Цзиньпин боролся с коррупцией // YouTube.Ru. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=AUnq4HXGvRo> (дата обращения: 19.05.2019).
3. Китай меняет свою экономическую модель // ВЗГЛЯД.РУ. – Режим доступа: <https://vz.ru/economy/2015/5/27/747654.html> (дата обращения: 12.05.2019).
4. Китайская экономика официально стала крупнейшей в мире // РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/08/10/2014/5434f48dcbb20faeeafe2a0a> (дата обращения: 24.04.2019).
5. Конституция Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). Статья 1. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 04.04.2019).
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 1. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.04.2019).
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 8. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.04.2019).
8. *Лебедева Д.Д.* Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ // Экономические науки. – 2015. – № 8 (129). – С. 123. – Режим доступа: http://ecsn.ru/files/pdf/201508/201508_123.pdf (дата обращения: 13.05.2019).
9. Обзор банковского сектора Российской Федерации за февраль 2019 года / Банк России. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/14239/obs_196.pdf (дата обращения: 15.05.2019).
10. *Пенкин С.* Некоторые тезисы доклада Генерального секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина на XIX Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая / Ассоциация российских банков. – Режим доступа: https://arb.ru/banks/analytics/nekotorye_tezisy_

- doklada_generalnogo_sekretarya_tsk_kpk_si_tszinpinga_na_xix_vsek-10156725/ (дата обращения: 17.05.2019).
11. Рейтинг The Banker: четыре крупнейших банка в мире – китайские, крупнейший в ЦВЕ – Сбербанк // ИА «Банки.ру». – Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=10548303> (дата обращения: 22.05.2019).
 12. Bank Assets (As % of GDP) // HelgiLibrary. – Access mode: <https://www.helgilibrary.com/indicators/bank-assets-as-of-gdp/> (date of treatment: 15.05.2019).
 13. China Inflation Rate // TradingEconomics. – Access mode: <https://tradingeconomics.com/china/inflation-cpi> (date of treatment: 18.05.2019).
 14. GDP (constant LCU) / The World Bank. – Access mode: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KN> (date of treatment: 26.04.2019).
 15. GDP (current LCU) / The World Bank. – Access mode: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN> (date of treatment: 26.04.2019).
 16. GDP per capita (constant LCU) / The World Bank. – Access mode: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KN> (date of treatment: 26.04.2019).
 17. GDP per capita (current LCU) / The World Bank. – Access mode: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CN> (date of treatment: 26.04.2019).
 18. GINI index (World Bank estimate) / The World Bank. – Access mode: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (date of treatment: 05.05.2019).
 19. Gross domestic product (GDP) ranking by country 2017 (in billion U.S. dollars) // Statista. – Access mode: <https://www.statista.com/statistics/268173/countries-with-the-largest-gross-domestic-product-gdp/> (date of treatment: 24.04.2019).
 20. List of countries by GDP (PPP) // The Free Encyclopedia. – Access mode: [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)) (date of treatment: 24.04.2019).
 21. Listed banks in China 2015 review and outlook / EY. – Access mode: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-china-listed-banking-report-2015-en/\\$FILE/EY-china-listed-banking-report-2015-en.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-china-listed-banking-report-2015-en/$FILE/EY-china-listed-banking-report-2015-en.pdf) (date of treatment: 15.05.2019).
 22. LIVE: Opening Ceremony of 19th CPC National Congress 中国共产党第十九次全国代表大会开幕会 // YouTube.Ru. – Access mode: <https://www.youtube.com/watch?v=Kqn5il35wEw> (date of treatment: 04.05.2019).
 23. Northern China smog cuts life expectancy by 3 years versus south: study // Reuters. – Access mode: <https://www.reuters.com/article/us-china-pollution-health/northern-china-smog-cuts-life-expectancy-by-3-years-versus-south-study-idUSKCN1BM2F1> (date of treatment: 06.05.2019).
 24. Ranking of the World's Richest Countries by GDP (1991) // Classora knowledge base. – Access mode: <http://en.classora.com/reports/t24369/general/ranking-of-the-worlds-richest-countries-by-gdp?edition=1991&fields=> (date of treatment: 24.04.2019).
 25. Why China can build high-speed rail so cheaply // Global Construction Review. – Access mode: <http://www.globalconstructionreview.com/sectors/why-china-can-build-high-speed-rail34socheaply7365/> (date of treatment: 12.05.2019).
 26. World Development Indicators / The World Bank. – Access mode: http://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip (date of treatment: 27.04.2019).
 27. Xi J. Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era // Xinhuanet.com. – Access mode: http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf (date of treatment: 17.05.2019).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Зверева Татьяна Вадимовна,

доктор политических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
Москва.

E-mail: tatyanaazvereva@yandex.ru

Tatiana V. Zvereva,

Doctor of Political Sciences,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
National Research University «Higher School of Economics»
Moscow.

E-mail: tatyanaazvereva@yandex.ru

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕС: ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА

MIGRATION POLICY OF THE EU MEMBER STATES: FEATURES OF THE CURRENT STAGE

Аннотация: в статье проанализирована миграционная политика Европейского Союза на современном этапе. Выявлены проблемные узлы этой политики и причины их появления. Рассмотрены особенности подходов отдельных государств – членов Евросоюза к решению миграционных проблем; выявлены разногласия, существующие между государствами – членами ЕС по миграционной проблематике, препятствующие проведению общей миграционной политики.

Ключевые слова: Европейский Союз, общая миграционная политика, квоты на размещение беженцев, Дублинский регламент, Франция, Италия.

Abstract: the article analyzes the current EU migration policy. The challenges for the EU migration policy and their sources are identified. Differences in implementing migration policies by the EU member states are analyzed, disagreements existing between EU member states on migration issues impeding the implementation of the common migration policy are revealed.

Key words: European Union, general migration policy, refugee quotas, Dublin Regulation, France, Italy.

За последние годы количество беженцев, стремящихся попасть в страны Европейского Союза (ЕС), существенно уменьшилось, хотя их поток полностью не иссяк. Так, с 2015 по 2017 год запрос на получение убежища в странах Евросоюза подали 3 млн человек. В 2018 году число просителей убежища снизилось до 638 тысяч. Большинство среди них – выходцы из Сирии (84 тыс.), Афганистана (46 тыс.), Ирака (45 тыс.) [8]. Большинство тех, кто въехал на территорию стран ЕС, продолжает оставаться там, даже не добившись права на работу и вида на жительство. Перед государствами – членами Европейского Союза и институтами ЕС по-прежнему остро стоит так называемая миграционная проблема.

В статье рассматривается специфика общей миграционной политики ЕС на современном этапе, выявлены причины, препятствующие выработке согласованных подходов государств-членов к решению проблем миграции, особенности позиций отдельных государств – членов ЕС по миграционному вопросу. Исследуются противоречия в развитии европейского интеграционного процесса, которые обострились с началом миграционного кризиса.

Специфика миграционной политики ЕС

Европейская комиссия (ЕК) при поддержке других европейских институтов продолжала уделять миграционным вопросам большое внимание в надежде вывести на новый уровень общую политику в этой сфере и в перспективе предотвратить возникновение кризисных ситуаций. Эти же задачи стоят и перед новым составом ЕК, сформированной по итогам майских выборов 2019 года в Европейский парламент.

Общая политика ЕС в области миграции может быть представлена в виде трех взаимосвязанных направлений. К первому относятся меры регулирования миграционной ситуации внутри ЕС. Ко второму – политика, направленная на усиление контроля над границами Европейского Союза. И, наконец, к третьему – работа со странами исхода и транзита мигрантов.

Характеризуя европейскую политику, направленную на регулирование миграции внутри пространства ЕС – первое направление общей политики Евросоюза в области миграции, – необ-

ходимо отметить, что она строится в соответствии с Дублинским регламентом, вступившим в силу еще в 1997 году. Несмотря на то что с течением времени этот документ подвергался определенной ревизии, его суть остается неизменной. Продолжает действовать правило «страны первого въезда», по которому ответственность за рассмотрение вопроса о признании того или иного мигранта беженцем и предоставлении ему убежища лежит на том государстве-члене, чью границу он изначально пересек при въезде в Евросоюз.

Миграционный кризис 2015 года продемонстрировал несовершенство Дублинского регламента, рассчитанного на другую, более спокойную миграционную ситуацию. Отношение того или иного государства – члена ЕС к самому Дублинскому регламенту и его реформированию во многом определяется исключительно географическим фактором. Дело в том, что страны, находящиеся на пути въезда мигрантов в ЕС, меньше других государств Евросоюза заинтересованы в сохранении Дублинского регламента, так как он обязывает их нести основное бремя по приему, размещению и регистрации мигрантов. Пограничные страны заинтересованы в том, чтобы другие государства – члены ЕС были более активно подключены к этим процессам в то время, как последние, наоборот, выступают за строгое следование Дублинскому регламенту.

Острота проблемы могла бы быть смягчена за счет централизованного распределения мигрантов по странам ЕС. Однако решение об обязательных квотах, принятое в сентябре 2015 года по инициативе Еврокомиссии, выполнено не было из-за позиции ряда стран. В дальнейшем ЕК проявила беспрецедентную гибкость в подходе к этой проблеме. Так, важным этапом стал июньский саммит ЕС 2018 года, когда государствам-членам всё-таки удалось договориться о расселении беженцев по странам Евросоюза. Вместе с тем принятое решение имело половинчатый характер. Оно, в частности, предполагало, что распределение мигрантов будет осуществляться не на обязательной, а на добровольной основе. Иначе говоря, ЕС пришлось полностью отказаться от идеи введения обязательных квот. В резолюции подчеркнуто, что государства-члены, отказавшиеся принимать мигрантов, должны будут компенсировать свой отказ с помощью

предоставления другой помощи в разрешении миграционных проблем (сопровождение, помощь с переводом, дополнительное финансирование и т.д.).

Стало очевидно, что Дублинский регламент в условиях большого наплыва мигрантов не только не разрешает кризис, но, наоборот, усугубляет его, способствуя обострению разногласий между государствами – членами ЕС и препятствуя выработке согласованной миграционной политики. Однако реформирование Дублинского регламента, находящееся на повестке дня институтов ЕС с 2015 года, фактически остается на месте.

Второе направление – усиление контроля на границах с тем, чтобы поставить заслон нелегальному въезду в страны ЕС, считается более успешным, чем первое направление, хотя и здесь далеко не всё обстоит благополучно. Принято решение к 2020 году расширить состав пограничного европейского агентства «Фронтекс» до 10 тысяч человек [6], снабдив его новыми полномочиями. В соответствии с предложениями ЕК, пограничники «Фронтекс» смогут самостоятельно устанавливать личность, разрешать или отказывать во въезде-выезде с территории ЕС, а также задерживать мигрантов при пересечении ими границы. Вместе с тем неправильно было бы утверждать, что реализация мер второго направления проходит гладко. Так, по инициативе Рима была заблокирована операция «София», которую агентство «Фронтекс» проводило у берегов Ливии. Направленная на спасение людей, эта операция вызвала протест итальянского правительства. Недовольный малыми масштабами оказываемой ему помощи в приеме мигрантов, Рим выразил несогласие по вопросу о местах и условиях высадки мигрантов на берег. В результате ЕС решил остановить операцию «София» по спасению беженцев в Средиземном море у берегов Ливии, хотя благодаря ей были спасены 45 тысяч человек [8].

Среди проблем необходимо выделить и то, что ряд стран выразил определенную обеспокоенность в связи с возможностью расширения полномочий «Фронтекс». Многие усмотрели в этой идее риск неконтролируемого усиления наднациональной силовой структуры, которая может получить возможность действовать на территории того или иного государства, даже не запрашивая разрешения у национального правительства.

Наконец, к третьему направлению политики ЕС по регулированию миграции относится работа со странами транзита и исхода мигрантов. Соглашение с Турцией 2016 года позволило существенно снизить приток беженцев в государства – члены Евросоюза. Турция удерживает на своей территории 3,5 млн мигрантов в обмен на предоставление соответствующего финансирования. Хотя как ЕС, так и Турция периодически выражают свою неудовлетворенность подписанным соглашением, ни одна из сторон не отказывается от его выполнения, что говорит об их намерении его сохранять.

Среди других приоритетных с точки зрения решения миграционных проблем ЕС направлений необходимо выделить сотрудничество с африканскими странами, создание там так называемых разгрузочных платформ для мигрантов, а также программы стимулирования экономического роста в странах исхода мигрантов, предусматривающие создание там дополнительных рабочих мест с тем, чтобы снизить миграционное давление на Европу. Необходимо отметить, что и здесь далеко не всё идет гладко в связи с особой позицией африканских стран, которые не довольны низким уровнем оказываемой им помощи и активно отстаивают свои финансовые интересы в диалоге с ЕС.

Самым проблемным, однако, остается первое направление, включая первичную регистрацию, прием и обустройство мигрантов, выделение среди них беженцев, расселение их по странам с предоставлением им права на работу и проживание. Именно здесь интересы государств – членов ЕС расходятся настолько далеко, что выработка какого-либо внятного общего подхода к этой группе проблем оказалась на данном этапе невозможной.

Позиции отдельных государств – членов ЕС по миграционному вопросу

Главным препятствием на пути выработки общей, хорошо скоординированной миграционной политики ЕС остаются разногласия между государствами-членами.

Миграционная нагрузка распределяется крайне неравномерно, о чем говорит следующая статистика. Так, с 2014 по 2018 г. в ЕС было подано 4,5 млн прошений о предоставлении убежища. В Германии из 1 млн 831 тысячи просителей разрешение на рабо-

ту, проживание и статус беженца получили 952 тысячи, в Италии из 454 тысяч – 148 тысяч, во Франции из 445 тысяч – 130 тысяч, в Швеции из 320 тысяч – 167 тысяч, в Венгрии из 253 тысяч – 3 тысячи, в Испании из 126 тысяч – 16 тысяч, в Польше из 41 тысячи – всего 2,5 тысячи [4].

Лучше всего выполняют решения ЕС по расселению беженцев Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Ирландия, Италия и Румыния, тогда как все остальные критикуют общий курс Евросоюза в этих вопросах с разной степенью интенсивности либо просто уклоняются от его реализации. Сказываются географические, экономические, финансовые, культурно-цивилизационные различия между отдельными странами. Влияние на политику того или иного государства ЕС в этой сфере оказывает и то, сколько беженцев ему уже пришлось принять, а также опыт или его отсутствие в решении проблем с мигрантами. Немаловажно и то, что ряд стран пытаются использовать сложившуюся ситуацию для демонстрации своей особой значимости и укрепить свои позиции внутри Европейского Союза.

С самого начала кризиса с наиболее острой критикой в адрес миграционной политики ЕС выступили государства Вышеградской группы (V-4), куда входят Венгрия, Польша, Чехия и Словакия. Среди них самую активную позицию занимает Венгрия, регулярно обвиняя Еврокомиссию в намерении навязать странам-участницам обязательные квоты и таким образом стимулировать приток мигрантов в Евросоюз. В 2018 году в Венгрии был принят критикуемый в ЕС закон, предполагающий введение уголовной ответственности за помощь нелегальным мигрантам со стороны некоммерческих организаций. В ответ Европарламент большинством голосов запустил дисциплинарный процесс против Венгрии.

Другие страны Вышеградской группы также выражают свое несогласие с определенными решениями ЕС по миграции. Так, претендующая на особую роль Польша нередко выступает с инициативами, корректирующими или даже идущими вразрез с официальной политикой Евросоюза по тому или иному вопросу. В отношении миграционной проблемы Польше удалось сплотить под своим началом всю Вышеградскую группу, которая выступила с консолидированной позицией.

Свой общий подход к миграционным проблемам страны V-4 формулируют в официально публикуемых заявлениях. Четверка категорически выступила против обязательных квот на размещение беженцев. Как, например, подчеркивается в заявлении министров внутренних дел V-4: «...мы не считаем, что создание автоматического распределения беженцев по странам – участникам ЕС является единственной возможной мерой борьбы с миграционным кризисом. Такая система приводит к неопределенности и возникновению новых рисков для безопасности. Общие решения могут быть реализованы только в случае наличия общих процедур и консенсуса по этому вопросу» [7]. Вместо квот V-4 предложили концепцию «эластичной солидарности», которая предполагает оказание помощи беженцам в зависимости от возможностей тех или иных отдельных государств. По мнению стран Вышеградской группы, такая помощь может выражаться не только в размещении мигрантов, но и в финансировании организаций, борющихся с кризисом, или в участии в охране границ [2]. Отметим, что именно это предложение было принято на «миграционном» саммите ЕС в июне 2018 года, о чем речь шла ранее. Достигнутый компромисс свидетельствовал о том, что V-4 удалось частично «продавить» свою позицию.

Евросоюз, где неоднозначно воспринимают деятельность Вышеградской группы, действует в отношении нее «кнутом и пряником». С одной стороны, Брюссель не намерен совсем ссориться со странами Вышеградской группы, лидером которых является Польша. Так, решения «миграционного» июньского 2018 года саммита Союза имели компромиссный характер, свидетельствуя о том, что ЕК проявляет гибкость в стремлении сохранить единство ЕС. Кроме того, Польшу стараются привлечь к развитию тех направлений европейского сотрудничества, которые являются для нее особенно привлекательными. В Евросоюзе намерены предоставить Польше возможность играть особую роль в деятельности европейского пограничного Агентства, учитывая, что штаб-квартира Фронтекса находится в Варшаве, а сама Польша обладает самыми многочисленными в Союзе пограничными войсками (25 тыс.), большую часть которых она могла бы предоставить Фронтексу.

С другой стороны, Брюсселю представляется излишней самостоятельностью V-4, особенно в ключевых для европейской

солидарности в вопросах, вызывая вполне понятное в условиях сложной внутренней трансформации ЕС беспокойство. «Старая» Европа периодически выражает неудовольствие предварительными совещаниями стран Вышеградской четверки перед крупными заседаниями Евросоюза. Отдельный сюжет – острая критика Еврокомиссии в адрес Польши и Венгрии в связи с невыполнением последними европейских демократических критериев.

Со стороны ЕС просматривается стремление несколько приглушить активность V-4 с тем, чтобы направить ее в нужное русло и лучше контролировать политику государств – членов Четверки. Не является случайностью то, что Брюссель планирует сократить финансирование стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Еврокомиссия предлагает уменьшить примерно на 37 млрд евро дотации, которые будут предоставлены странам ЦВЕ и Балтии в 2021–2027 годах. Планируется изменение критериев, по которым распределяются средства из Фонда сплочения: сейчас величина коррелируется с показателем ВВП на душу населения, в будущем размер выплат будет зависеть от выполнения странами демократических критериев (разделение властей, права человека и т.д.), уровня безработицы среди молодежи, уровня образования населения, количества принятых мигрантов в период 2014–2017 годов и даже – от объема выбросов углекислого газа в атмосферу. Польше, Венгрии и Чехии предлагается уменьшить финансирование из Фонда сплочения на 23–24% [1].

Среди государств – членов ЕС главным оппонентом политике Вышеградцев по миграционным вопросам в настоящее время является Франция. Хотя в продвижении общеевропейского подхода основную роль традиционно играет франко-германский тандем, в последнее время немецкий канцлер предпочитает не акцентировать внимание на миграционном сюжете. Очевидно, А. Меркель вынуждена принимать в расчет отсутствие поддержки со стороны общественного мнения ее первоначальной открытой миграционной политики 2015 года, хотя министр внутренних дел ФРГ в отличие от канцлера не боится озвучивать жесткие подходы к миграции и прямо выступать против допуска в Германию беженцев, зарегистрированных в других странах ЕС. Сама же А. Меркель занимает сдержанную позицию, предпочи-

тая лишний раз не говорить о миграционных проблемах и уступая место на этом поле французскому президенту. Именно он озвучивает совместные франко-германские инициативы в этой сфере, а также критикует и призывает к ответу всех непокорных, не желающих выполнять принятые ЕС решения.

Интерес представляет одна из статей Э. Макрона, посвященная евроинтеграции, опубликованная в начале марта 2019 года. Стремясь компенсировать падение своей популярности в связи с неутрачиваемыми волнениями «желтых жилетов», Макрон вновь обращается к европейской проблематике и выдвигает ряд новых инициатив. Важное место среди них занимает миграционная тема, что говорит, в том числе, и о том, что она сохраняет свою актуальность. Развитие сотрудничества в сфере решения миграционных проблем заявлено в качестве одного из основных направлений общей европейской политики, которым Макрон предлагает уделить особое внимание. В своей статье французский президент настаивает на формировании общей политики предоставления убежища и общих правил приема мигрантов. Макрон выступает «за Европу, которая дает защиту своим ценностям и своим границам». Для этого он полагает необходимым создать под эгидой Совета Безопасности ЕС Пограничную полицию и Европейское бюро по предоставлению убежища. Как отмечается в статье, каждая страна должна принять соответствующие обязательства, и тот, кто хочет продолжать участвовать в Шенгенском соглашении, должен взять на себя ответственность, в том числе, за решение миграционных вопросов [5].

Немаловажно, что предложения Парижа не получили должной поддержки в других крупных странах ЕС, за исключением Германии. В связи с этим нельзя не вспомнить о противоречиях между Францией и Италией, вызванных миграционными проблемами. Париж не устает критиковать Рим, отмечая, что, закрывая свои порты для мигрантов, Италия демонстрирует пренебрежение своими гуманитарными обязательствами [5]. Вместе с тем очевидно, что обострение отношений между двумя странами – основательницами Европейского Союза во многом продиктовано тем, что еще до возникновения миграционного кризиса Рим фактически оказался один на один с необходимостью справляться с притоком беженцев и длительное время взывал к ЕС с просьбами

о срочной помощи. Отсутствие адекватной реакции со стороны остальных стран – участниц ЕС и Брюсселя спровоцировало внутривосточные сдвиги в стране и повлияло на общую внешнюю политику Италии, в большей степени, чем прежде, акцентировав ее евроскептическую направленность.

Характеризуя современную миграционную ситуацию в ЕС, следует отметить, что Франция, долгое время не являвшаяся приоритетным направлением для беженцев, в 2018–2019 годах столкнулась с новыми проблемами: в Париж начали прибывать те мигранты, которые не смогли получить убежище в других странах ЕС, прежде всего в Германии. Дублинский регламент позволяет мигранту, не получившему разрешения на работу и проживание и не зарегистрированному в качестве беженца, оставаться на территории ЕС в течение шести месяцев. В особых случаях этот срок может быть продлен до полутора лет. В результате многие переезжают из одной страны Евросоюза в другую. За 2014–2018 года в ЕС было отказано в убежище 1,5 млн человек, и большинство из них не вернулись в свои страны, а продолжают путешествовать по Европейскому Союзу.

В 2018 году мигранты, прошедшие через Дублинскую процедуру и не получившие легализации в качестве беженцев или права на работу в ЕС, составляли 1/3 от прибывших во Францию. В 2019 году общее количество мигрантов, въехавших в страну, выросло в 4–5 раз по сравнению с 2017–2018 годами главным образом за счет тех, кто перекочевал из других стран Евросоюза. Официально Париж имеет право высылать обратно тех, кто нелегально приехал из других государств ЕС. Однако отправить обратно удастся не более 15% этих так называемых дублинцев [4]. Всё это заставляет французское руководство добиваться дальнейшего ужесточения на национальном уровне правил приема мигрантов, а также взывать к европейской солидарности и к формированию Дублинского регламента.

Итоги и перспективы

Таким образом, в настоящее время государства – члены ЕС далеки от полного консенсуса по общей миграционной политике, что во многом отражает дуализм природы Евросоюза. Миграционные проблемы последних лет высветили противоречия

между национальным (государственным) и наднациональным (ЕС) уровнями власти.

С одной стороны, противоречие национального и наднационального присуще европейскому интеграционному процессу с самого начала его формирования и фактически имеет экзистенциальный характер. Сама по себе передача полномочий на уровень Евросоюза всегда сопряжена с преодолением больших трудностей. ЕС практически перманентно существует в условиях, когда государства-члены вынуждены реагировать на новые вызовы и изыскивать общие компромиссные ответы на них. При этом, как в любой сложной системе, тем более не имеющей однозначного, формально признанного лидера, достижение консенсуса по тем или иным вопросам – длительный, порой мучительный процесс. Как правило, кризисы выявляют несовершенство системы и вместе с тем в определенной мере стимулируют выработку общих солидарных мер, направленных на разрешение проблем.

С другой стороны, в сфере управления миграционными процессами стремление Европейской Комиссии продвигать наднациональную повестку, обходить препятствия и генерировать общие решения наталкивается на сопротивление со стороны государств – членов ЕС. Несмотря на то что приток мигрантов в ЕС существенно сократился, разногласия между государствами-членами по миграционным проблемам сохраняются. Можно констатировать, что последствия миграционного кризиса способствовали выявлению определенных лимитов в развитии Евросоюза в качестве наднационального интеграционного объединения в обозримом будущем.

Список литературы

1. Балтия и Вышеградская группа лишатся 37 млрд евро финансирования ЕС. – 29.05.2018. – URL: <https://lv.sputniknews.ru/world/20180529/8401597/Baltija-Vyshegradskaja-gruppa-lishatsja-37-mlrd-evro-finansirovanija-ES.html> (дата обращения: 14.10.2019).
2. ЕК одобрила предложение Вышеградской группы об «эластичной солидарности» // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/world/20161015/1479307377.html> (дата обращения: 14.10.2019).
3. BFMTV, «L'intégralité de la tribune d'Emmanuel Macron» // BFM TV. – Access mode: <https://www.bfmtv.com/politique/l-integralite-de-la-tribune-d-emmanuel-macron-1645656.html> (date of treatment: 14.10.2019).
4. *Chastand J.-B. et Pascual J.* Entre l'Allemagne et la France, l'errance des Afghans déboutés de l'asile. – 06.05.2019.

5. Déclarations officielles de politique étrangère du 13 mars 2019 // Basedoc. – Access mode: <https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2019-03-13.html#Chapitre4> (date of treatment: 14.10.2019).
6. *Guillon M.* Victor Orban, l'Union Européenne et l'immigration: qui dit vrai et qui dit faux? 07.03.2019 // ToutelEurope. – Access mode: <https://www.touteleurope.eu/actualite/fact-checking-victor-orban-l-union-europeenne-et-l-immigration-qui-dit-vrai-et-qui-dit-faux.html>. (date of treatment: 14.10.2019).
7. Joint Declaration of Ministers of Interior / Visegradgroup. – Access mode: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-declaration-of> (date of treatment: 14.10.2019).
8. *Stroobants J.-P.* Immigration: la naissance chaotique d'une «Europe forteresse ». La question migratoire a creusé le fossé entre l'ouest et l'est de l'UE et a contribué à l'essor des partis islamophobes // Le Monde. – 06.05.2019.

Зуборева Мария Андреевна,

стажер,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: mzuboreva@gmail.com

Maria A. Zuboreva,

postgraduate student,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: mzuboreva@gmail.com

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
В ГЕРМАНИИ И ПОДХОДЫ НЕМЕЦКИХ ПАРТИЙ
ХДС/ХСС К ИХ РЕШЕНИЮ**

**SECURITY PROVISION ISSUES IN GERMANY AND
GERMAN PARTIES' CDU/CSU APPROACH TO THEIR
SOLUTION**

Аннотация: в статье рассмотрены подходы двух немецких партий – ХДС¹ и ХСС² – к проблемам обеспечения безопасности страны. Проанализированы сходства и принципиальные различия позиций ХДС/ХСС с другими партиями Германии по данному вопросу на примере двух редакций основополагающего внешнеполитического документа ФРГ – «Белой книги по вопросам политики безопасности Германии и будущего бундесвера» 2006 и 2016 годов. Прослежена эволюция ключевых векторов развития внешней и оборонной политики ФРГ. Автор делает акцент на современную имплементацию основных постулатов «Белой книги» 2016 г.

Ключевые слова: Германия, безопасность, оборона, ХДС, ХСС, немецкие партии, «Белая книга», А. Меркель, миграционный кризис.

Abstract: the article considers the approaches of two German parties – the CDU and CSU – to the problems of ensuring the country's security. The similarities and fundamental differences in the position of the CDU / CSU with other German parties in this issue are analyzed, which is traced on the example of two editions of the fundamental German foreign policy document – the "White Paper on German Politics and Security and the Future of the Bundeswehr" of 2006 and 2016. The review shows the evolution of the key vectors in German foreign and defense policy. The author emphasizes the modern implementation of the main ideas written in the "White paper" 2016.

Key words: Germany, security, defense, CDU, CSU, German parties, "White Paper", A. Merkel, migration crisis.

¹ ХДС – Христианско-демократический союз Германии.

² ХСС – Христианско-социальный союз.

Введение

В 2017 году в ФРГ прошли очередные выборы в федеральный парламент, но правительство «большой коалиции» во главе с А. Меркель, состоящее из блока ХДС/ХСС и СДПГ¹, было сформировано лишь в марте 2018 года. «Политическая философия» Меркель не только определила стратегические планы и политическую практику ФРГ, но и привела одновременно к глубокому кризису общественного сознания Германии: страна практически разделена на две части – разделяющую либеральные ценности, предлагаемые Меркель, и ту, что их отвергает. Этот раскол особенно усугубился в связи с миграционным кризисом. Если выборы 2005 года, когда Меркель впервые пришла к власти, многие обозреватели называли «наиболее важными выборами в Германии на протяжении последних четырех десятилетий», то выборы 2017 года можно считать просто витальными для ФРГ и Европы [9].

В 2005 году компромисс между лидерами ХДС/ХСС и СДПГ позволил сохранить внутривнутриполитическую и внутривнутрипартийную стабильность, а практика реализации политических обещаний не встречала критики ни со стороны населения Германии, ни со стороны бизнес-кругов, имевших политический вес. «За последние 11 лет Ангела Меркель оказывалась в эпицентре многих проблем, от долгового кризиса до войн на Ближнем Востоке, но на фоне всего этого она всегда могла рассчитывать на лояльность со стороны своих коллег по партии» [10]. Однако неоднозначные политические решения, принятые в контексте миграционного кризиса, постигшего ЕС, а также в контексте украинского кризиса, привели Меркель и ее кабинет к трудностям различения реальных проблем и фантомных доктрин. Это относится и к проблемам обеспечения безопасности – одной из ключевых задач политики любого государства.

«Мы, европейцы, действительно должны взять судьбу в свои руки, – заявила канцлер Федеративной Республики Германия А. Меркель в мае 2017 года после саммита G7. – И это необходимо потому, что большая часть конфликтов уже находится перед дверями нашего европейского дома» [12]. Меркель подчеркнула, что «Германия хочет быть страной, которая вносит в будущем

¹ СДПГ – Социал-демократическая партия Германии.

свой вклад в решение вопросов сообща как на европейском, так и на международном уровне» [12]. Германия, несмотря на определенные сложности, связанные с переосмыслением своей многолетней дипломатической стратегии и сдержанности в оборонной политике, готова согласно официальным заявлениям и документам покинуть свою «зону комфорта» и взять на себя ведущую роль в трансформации европейской безопасности.

Важно при этом подчеркнуть отсутствие единства среди немецких политиков и низкую готовность их участия в политическом конфликте правящих фракций по основным вопросам повестки дня [3]. Иллюстративным примером служат позиции партий перед парламентскими выборами в 2017 году. СДПГ, отчаянно ищущая тему для нападения на своих консервативно настроенных партнеров в правительстве, громко выступила против поставленной НАТО цели – «2% от ВВП» на военные расходы, хотя министр обороны согласился с этой целью, являясь частью «большой коалиции» Меркель [8].

Кандидат на пост канцлера ФРГ Мартин Шульц обвинил Меркель в том, что она позволила Трампу диктовать ей условия, назвав решение саммита НАТО «ложным и бессмысленным», и добавил, что он никогда не будет легитимизован Бундестагом. Это значило бы потратить 70–80 млрд евро на оборону в год, что резко изменило бы соотношение сил в Европе и испугало бы соседей Германии.

Партия Зеленых также отклонила цель «2% от ВВП». Обе левые партии высказались о более сильной европейской интеграции в области обороны, однако определили высокие юридические и политические ограничения для утверждения военных операций (кроме самообороны). Левая партия заняла более радикальную позицию, осуждая западный интервенционализм в общем и требуя распустить НАТО, исключив тем самым любую возможность создания коалиции с СДПГ и «Зелеными». Несмотря на предпринятые попытки повлиять на изменение восприятия своей военной роли, отвечающей современным вызовам, ФРГ еще не смогла снять внутреннее ограничение на использование военной силы за рубежом. Свободная демократическая партия Германии (СвДП) поддержала цель расходов на оборону в 2% от ВВП в своей предвыборной кампании и открыто высказалась за создание

европейской армии, которая должна быть в состоянии действовать в рамках НАТО или, если необходимо, самостоятельно [6].

В ФРГ документом, определяющим основные направления военно-политической стратегии, является так называемая Белая книга бундесвера, которая в 1970-х годах корректировалась практически ежегодно, однако с 2006 года, несмотря на возникновение новых вызовов и угроз, она не переиздавалась ни разу. Важно отметить при этом, что принятие новой редакции «Белой книги» не требует одобрения со стороны Бундестага.

Комментируя необходимость пересмотра «Белой книги», министр обороны ФРГ У. фон дер Ляйен отметила: «За 10 лет ситуация в сфере безопасности значительно изменилась» [1]. Очевидно, к таким «значительным изменениям» министр отнесла присоединение Крыма к России, войну на Украине, развитие международного терроризма и появление ИГИЛ¹, миграционный кризис в Европе, еще большую поляризацию мира и рост киберпреступности.

Как известно, Германия принимала активное участие в разработке Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности (ГСБ), которая была опубликована несколько ранее в том же 2016 году, поэтому многие положения и пункты, разработанные Брюсселем и Берлином, схожи.

В связи с этим сопоставим ключевые пункты двух редакций основополагающего внешнеполитического документа ФРГ, определяющего основные векторы внешней политики государства: «Белой книги по вопросам политики и безопасности Германии и будущего бундесвера» – 2006 и 2016 годов. Цели такого сопоставления – выявить узловые моменты трансформации позиции «сестринских» партий ХДС и ХСС в вопросе обеспечения безопасности страны и проследить эту эволюцию до современного этапа.

«Белая книга – 2006»

С приходом к власти правительства Ангелы Меркель и «большой коалиции» ХДС/ХСС и СДПГ в 2006 году «Белая книга по вопросам политики и безопасности Германии и будущего бундесвера» была обновлена. Она заменила редакцию 1994 года,

¹ Террористическая организация, запрещенная в Российской Федерации.

запрещавшую немецким вооруженным силам – бундесверу – принимать участие в военных миссиях за рубежом. В редакции «Белой книги – 2006» впервые были четко сформулированы угрозы национальным интересам Германии, среди которых числились региональные кризисы и конфликты, международный терроризм и распространение оружия массового уничтожения [1]. В «Белой книге – 2006» было прописано также, что «политика безопасности Германии базируется на всеобъемлющем понятии безопасности, она ориентирована на перспективный и многосторонний подход. Безопасность невозможно гарантировать в чисто национальных рамках или исключительно посредством вооруженных сил. Необходим комплексный подход, который может быть разработан лишь в рамках взаимосвязанных структур политики безопасности при осознании всеобъемлющего общегосударственного и глобального понятия безопасности» [1].

Это означает, что «Белая книга – 2006» предлагала новый взгляд на роль и назначение бундесвера, который теперь трактовался не как «оборонительная», а как «действующая» армия. Огромную роль в этом сыграла позиция как самой Меркель, так и ее коллег по Союзу «сестринских» партий.

Немецкая армия должна была быть готова одновременно участвовать в пяти миротворческих миссиях, направив в них максимально 14 тысяч солдат. К 2010 году армия должна была состоять из сил быстрого реагирования в составе 35 тысяч солдат, 70-тысячных стабилизационных сил и 150-тысячных сил поддержки [2], что было исполнено лишь частично. К новым по сравнению с «Белой книгой – 1994» задачам бундесвера относились: осуществление вклада ФРГ в европейскую и глобальную стабильность, оборону союзников, поддержку международного сотрудничества и интеграции. Это означает, что «Белая книга – 2006» давала возможность ФРГ заявить о себе не только как об экономическом гиганте ЕС. Стратегемы «Белой книги – 2006» стали сигналом готовности политического класса «Большой» ФРГ, то есть государства, образовавшегося после объединения Германии, стать одной из доминант политического бытия всего международного сообщества, в том числе государством, претендующем на место постоянного члена Совбеза ООН. ФРГ прошла острую стадию «комплекса вины» за преступления времен Второй миро-

вой войны и в этом смысле чувствовала себя более свободной в проведении внешней политики. По сути, редакция «Белой книги – 2006» – стремление немцев по-новому взглянуть на многие политические реалии жизни Германии в соединении с их национальными и историческими особенностями (в подкрепление этого тезиса правительством Меркель в том же году был принят еще один важный программный документ, закрепивший новую внешнеполитическую линию страны – «Гражданское предотвращение кризисов, урегулирование конфликтов и консолидация мира»). Эти стремления во многом поддерживали консерваторы блока ХДС/ХСС.

«Белая книга – 2016»

2016 год стал переломным для Германии в контексте определения своей позиции и роли в международных процессах: если раньше ФРГ уделяла больше внимания проблеме безопасности в рамках Европы (стратегия безопасности от 2006 г.), то в опубликованной Министерством обороны «Белой книге» 2016 года, отображавшей компромисс правящих партий по вопросам обороны и безопасности, Германия заявила о своей готовности участвовать в механизмах обеспечения уже глобальной безопасности и формирования глобального порядка [3].

Флуктуации контекста международных отношений последних 10 лет, вызванные событиями в Средиземноморско-Ближневосточном регионе, грузино-абхазским и грузино-югоосетинским конфликтами, украинским кризисом, побудили партии ХДС/ХСС и политический класс Германии начать работу над новой редакцией «Белой книги». «Если мы посмотрим на прошедший год, то увидим лихорадку Эбола, ситуацию в Ираке, борьбу с террористической группировкой “Исламское государство” и конфликт между Россией и Украиной – всё это говорит о наличии новых сценариев, к которым должна быть готова Германия», – заявила федеральный министр обороны Германии, член ХДС, Урсула фон дер Ляйен [6]. По ее мнению, «берлинские политики всё еще нервно смеются, когда слышат слово “сверхдержава”; мы не хотим казаться больше, чем мы есть. Но мы и не преуменьшаем свое значение, мы готовы работать центром и лидировать» [5]. Эта мысль затем проходила лейтмотивом через все выступле-

ния крупных немецких политиков последних лет, в том числе и на ежегодных Мюнхенских конференциях по вопросам политики безопасности, которую формулировали как необходимость пересмотреть военную доктрину бундесвера и зафиксировать статус Германии как «средней сверхдержавы», когда Франция «слаба», а Великобритания находится «в поиске своей роли» [4]. При этом немецкому правящему политическому классу надо принимать во внимание и настроения общественности, а она весьма скептически в своей позиции по отношению к активности ФРГ на международной арене, в том числе и в области политики безопасности. Зная, насколько непопулярны в обществе затраты на военные расходы, которые уже однажды, при Герхарде Шрёдере, СДПГ, стали фактором, заметно расколовшим общество по внешнеполитическим вопросам, Ангела Меркель и федеральные министры ее правительства были весьма осторожны в своих выступлениях на эту тему.

«Белую книгу – 2016» Министерство обороны Германии разработало в сотрудничестве с германским МИДом, МВД, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития, Ведомством федерального канцлера. 13 июня 2016 года она была опубликована [4]. Книга содержит идеи, в сжатом виде изложенные Федеральным президентом Йоахимом Гауком в его выступлении на Мюнхенской конференции по безопасности в 2014 году. Суть их заключается в том, что в последние несколько лет Германия и Европа столкнулись с рядом тектонических сдвигов в международной политике, которые послужили причиной небывалого резкого возрастания числа международных и локальных конфликтов. Это обстоятельство ставит под сомнение многие вещи в мировой политике, в том числе особенности механизма принятия политических решений в целом ряде стран, традиционные способы разрешения конфликтов, даже саму градацию уровня конфликтов (высокой или низкой интенсивности). В выступлении Президента было подчеркнуто, что Берлин не искал свою нынешнюю ведущую роль в рамках ЕС и еще в меньшей степени в НАТО: подобная ситуация возникла из-за слабости других традиционно ведущих европейских держав.

Этот тезис важен тем, что он указывает на изменение восприятия Федеративной Республикой собственного образа на меж-

дународной арене. Как следствие, Берлин в настоящее время позиционирует себя больше как партнера США в обеспечении и формировании международного порядка, чем зависимого игрока, как это было в 2006 году. Бесспорно, Германия оказывает сегодня более сильное, чем когда-либо, влияние на ход событий по всему миру. Тем не менее политика безопасности Германии была и будет сосредоточена прежде всего на проблемах Европейского Союза. Этот акцент изложен в предвыборной программе ХДС/ХСС, за которую проголосовали избиратели [3].

Заметим, что ЕС по ряду объективных причин всегда играл во внешней политике ФРГ первостепенное значение. В 2007 году Германия председательствовала в Союзе, в ходе чего выработала и предложила своим европейским партнерам стратегический план по имплементации Евроконституции. «Преодолев возражения Польши и Великобритании, Германии удалось достичь компромисса в изменении формата общеевропейского Основного закона и придания ему статуса “Договора о реформе” ЕС» [14].

К моменту начала полномочий Ангелы Меркель в 2005 году ФРГ уже была важным звеном европейской экономики, а за время ее деятельности Германия укрепила свои позиции, став не просто звеном, а локомотивом евроэкономики, и получила возможность во многом определять стратегический курс ЕС, а зачастую даже говорить от имени организации. Из приоритетов развития ЕС Берлин всегда отмечал продолжение конституционного процесса, развитие общей внешней политики и политики безопасности, «обеспечение большей конкурентоспособности европейской экономики, науки и образования, борьбу с негативными климатическими изменениями, международным терроризмом и организованной преступностью» [14]. При этом на данном направлении Германия часто действовала с учетом интересов США.

Однако в последнее время такая линия поведения обернулась для ФРГ определенными осложнениями. Государство, имеющее возможность играть важнейшую «самостоятельную» роль в таком наднациональном институте, как ЕС, должно нести бо льшую ответственность как за успехи, так и за неудачи этой структуры в целом и быть более смелой в своем политическом поведении. В этом смысле усиливающаяся критика Германии со стороны партнеров по ЕС за кризисные явления в еврозоне, растущий ев-

роскептицизм и трудности политики мультикультурализма – своего рода обратная сторона медали, цена за достижение такой самостоятельности.

Именно поэтому в «Белой книге – 2016» справедливо указаны допустимые пределы немецкой политики безопасности: «Наши средства и инструменты политики безопасности обширны и разнообразны. Они, однако, ограничены. Стратегические решения должны быть приняты для того, чтобы определить: возьмет ли вообще, когда и в какой степени Германия обязательство их применять» [7]. Основная задача ФРГ на ближайшую перспективу – практическое обоснование сформулированных амбиций оказывать всё большее влияние на формирование мирового порядка, где ключевым элементом всё также останутся западные державы. В этой связи, хотя лидирующая роль Германии в ЕС становится всё более неоднозначной, в НАТО ФРГ постепенно начинает действовать вполне самостоятельно. Об этом свидетельствует, например, ряд мер и усилий, предпринятых Германией на Варшавском саммите в июле 2016 года, для того чтобы убедить страны Центральной и Восточной Европы разместить на своих территориях дополнительные контингенты вооруженных сил НАТО.

При этом Германия лишь частично выполнила свои обязательства перед Организацией Объединенных Наций по участию в составе ее миротворческих миссий. Хотя федеральное правительство неоднократно указывало на то, что ФРГ является одним из крупнейших доноров ООН; оно также справедливо отмечает, что переход от «классического» миротворчества до сложных многомерных задач далек от завершения. На данный момент примерно 3500 солдат и 130 полицейских принимают участие в 15 операциях за рубежом, которые проходят либо непосредственно под голубым флагом Организации Объединенных Наций или же под мандатом Совета Безопасности ООН, что, очевидно, недостаточно. И это при том, что европейские партнеры Германии, такие как Италия и Нидерланды, собираются «заново открыть» для себя миротворческие миссии, то есть становятся всё более вовлеченными в них, в том числе с точки зрения персонала и материалов. В этой связи принципиально новым является готовность Германии для участия в специальных операциях

ad hoc, что означает срочное формирование групп для решения неотложных задач, или, по крайней мере, решение конкретных проблем безопасности вне установленных институциональных форматов. Само по себе такое политическое сотрудничество, конечно, не ново – тому есть немало примеров, в том числе в формате ЕЗ + 3 (ЕЗ + 3 – Франция, Германия, Великобритания плюс Россия, Китай, США), используемом для переговоров вокруг иранской ядерной программы, а также в нормандском формате урегулирования кризиса в Украине.

Стоит отметить, что неформальное военное сотрудничество как один из видов взаимодействия с другими государствами в области обеспечения безопасности еще пока плохо освоено Германией: политически оно более проблематично. Одним из примеров подобного сотрудничества является международная коалиция против «Исламского государства» в Сирии и Ираке.

В целом в «Белой книге – 2016» подчеркнуто, что, несмотря на то что усилия ФРГ на международной арене по обеспечению политики безопасности высоко оценила Организация Объединенных Наций, Германия должна шире использовать все свои возможности, чтобы реализовать свои региональные и глобальные политические цели. Для этого было бы полезно занять ключевые позиции в миссиях ООН, например, должность Специального посланника Генерального секретаря ООН или командующего миротворческими силами.

Суммируя ключевые положения «Белой книги – 2016», изложенные на 140 страницах текста, можно утверждать, что они сводятся к следующим тезисам:

1) политика безопасности Германии открыта, она предполагает постоянное информирование немецкого Бундестага и немецкой общественности о происходящих событиях и принимаемых правительством решениях;

2) сформулированы приоритеты этой политики во внешней и внутренней сферах и, в первую очередь, с другими странами – наиболее важными партнерами Германии. В этом смысле «Белая книга – 2016» является первым документом такого рода в политическом пространстве ФРГ и в этом – большая заслуга партий ХДС/ХСС. Ее авторы стремятся пересмотреть текущую и будущую политику безопасности Германии, основываясь на со-

бытиях и ключевых трендах мирового развития, таких как глобальный финансовый кризис, финансовый кризис в зоне евро, приостановление призыва на военную службу в Германии, перевороты на Ближнем Востоке и присоединение Крыма к России. Федеральное правительство намерено постоянно информировать собственную и мировую общественность, своих союзников в НАТО и ЕС о своих интенциях в области мер по обеспечению политики безопасности.

Это отражает тот факт, что вне зависимости от риторики политиков контингенты бундесвера на протяжении более 20 лет были вовлечены в разрешение международных кризисов и конфликтов. Какой опыт Германия приобрела в этом отношении? Какие уроки извлекала и к чему ей нужно прислушаться? Каких успехов может достичь федеральное правительство и Бундестаг, участвуя в будущих миссиях? Процесс подготовки амбициозной новой редакции «Белой книги» был основан на идее о том, что все аспекты оборонной политики можно будет открыто и публично обсуждать. В этом смысле для федерального правительства важно как подчеркнуть успехи проводимой политики безопасности, так и признать ее дефицит в определенных областях, уточнить планы действий и предложить схему последующей работы, которая может потребоваться. Миссии, экспорт вооружений и содействие в обучении военных формирований – все эти инструменты современного военного дела должны быть открыто и детально прорабатываемы; принцип контроля общества за принимаемыми решениями должен соблюдаться.

Всё это в деталях прописано в части первой текста «Белой книги – 2016»; изложены ключевые представления ФРГ о структуре своей безопасности, включая ценности и интересы безопасности Германии, роль Германии на мировой арене, стратегические приоритеты, проблемы политики безопасности Германии. Подчеркнуто, что мировое сообщество живет в том мировом порядке, который был установлен после Второй мировой войны и откорректирован окончанием холодной войны. Этот порядок – военное, экономическое и этическое единство Запада, которое дает ему преимущество в отстаивании своих позиций на мировой арене.

В части второй «Белой книги – 2016», посвященной развитию, собственно, бундесвера, подчеркнуто, что его деятельность под-

контрольна гражданскому обществу. Особое внимание уделено задачам технологических достижений и модернизации. Быстрое развитие информационных технологий формирует мировую индустрию вооружений. Обновления программного обеспечения стали ключевыми инструментами современных сложных военных систем. Однако в тексте «Белой книги» нет отсылок к конкретным современным технологическим тенденциям. Документ не содержит какой-либо информации о текущем или будущем состоянии вооружений в немецкой армии. Контуры самого бундесвера и его будущего остаются размытыми.

Общая идеология нового документа ФРГ такова: члены Бундестага и парламентский уполномоченный по вооруженным силам должны иметь большее влияние в формировании политики безопасности. Ежегодные дебаты по вопросам политики безопасности и обороны Германии смогут содействовать этому, а сама «Белая книга – 2016», хотя и является исполнительным документом, призвана стимулировать эти демократические процессы.

Важно также, что Германия длительное время входит в десятку стран-экспортеров вооружений. Согласно данным SIPRI, с 2007 по 2011 год Германия продвинулась на третье место в мире по экспорту оружия, опередив Китай, Францию и Великобританию с долей, равной 9,4%, а в 2014–2018 годах Германия увеличила экспорт вооружений на 13% [13]. Тем не менее продажи сильно зависят от решений политиков. Так, они резко упали после того, как Зигмар Габриэль, председатель СДПГ в то время, стал министром экономики Германии в 2013 году. Он пообещал морально оценить экспорт вооружений. Кроме того, продажу вооружений сдерживают определенные правила, направленные на то, чтобы заблокировать продажу оружия авторитарным режимам и в зоны конфликта.

Заключение

В блоке ХДС/ХСС в области внешнеполитической концепции огромное значение придается укреплению трансатлантических отношений, закреплению за Германией ведущей роли в процессе обеспечения безопасности объединенной Европы. Председатель Европейской комиссии Ж.-К. Юнкер в 2015 году высказался о необходимости более тесной интеграции в военной сфере,

чтобы решить проблемы внешней политики ЕС, в частности о том, что Евросоюз «не принимают всерьез». Кроме этого он отметил, что объединение вооруженных сил стран – членов Союза сделает военные расходы более эффективными и окажет положительное влияние на европейскую интеграцию в целом. Позиция Юнкера нашла положительный отклик в Германии: и политические круги, и общество увидели в ней возможность укрепить оборону самой Европы и европейский компонент трансатлантической безопасности.

Германия начала брать на себя больше ответственности в отношении дипломатического и военного сдерживания в Восточной Европе и заявила, что готова быть одной из четырех ведущих держав для усиления присутствия НАТО в странах Балтии в ответ на кризис в Украине. Это значит, что Берлин добровольно взял на себя роль первого рубежа обороны в случае агрессии с Востока. Тем самым, поясняет Генеральный секретарь НАТО в 2004–2009 годах Яап де Хооп Схеффер, Меркель дала понять, что надежный мир «Pax Americana» для Европы может быть в прошлом. Вместе с тем большее предпочтение как к инструменту внешней политики немцы отдают дипломатии, экономическому взаимодействию и «мягкой силе», что показывают и данные опросов общественного мнения перед парламентскими выборами в 2017 году. Поэтому в немецкой позиции наблюдается дуализм: если, с одной стороны, Германия подчеркивает свое желание участвовать в решении вопросов мировой политической повестки дня, в том числе привлекая свой военный потенциал, то, с другой стороны, в действительности ФРГ пользуется особенностями своей правовой системы, чтобы этого военного вовлечения избежать. В этом и отражена особенность политической позиции «сестринских» партий ХДС/ХСС.

Список литературы

1. «Белая книга» ФРГ: новое не только о России / DW. – URL: <http://www.dw.com/ru/a-19398017> (дата обращения: 01.09.2019).
2. Белая книга 2006: о политике Германии и будущем Бундесвера // Официальный сайт Министерства обороны ФРГ. – URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch2006> (дата обращения: 02.08.2019).
3. Белая книга 2016 // Официальный сайт Министерства обороны ФРГ. – URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch2016> (дата обращения: 02.08.2019).
4. Гаврилова С.М. «Несистемные» политические партии в странах Европы // *Международная жизнь*. – 2018. – № 10. – С. 125–140.

5. Германия не хочет быть сверхдержавой // Die Zeit. – URL: <http://inosmi.ru/world/20150220/226373739.html> (дата обращения: 27.08.2019).
6. Михайлина И. Бундесвер меняет военную доктрину из-за конфликта на Украине // Информационный портал «Germania-online.ru». – URL: http://www.germania-online.diplo.de/Vertretung/russland-dz/ru/01-politik/au_C3_9Fenpolitik/bundeswehr.html (дата обращения: 24.03.2019).
7. Надеждин А., Шангараев Р.Н. Опыт Германии по преодолению миграционного кризиса в Европе // Международная жизнь. – 2019. – № 4. – С. 46–55.
8. Павлов Н. В поисках нового начала. Об американско-германских отношениях // Международная жизнь. – 2009. – № 4. – С. 26.
9. ФРГ привержена доведению расходов на оборону до 2% ВВП // InfoRos. – URL: http://inforos.ru/ru/?module=news&action=view&id=85839&utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения 04.10.2019).
10. Drozdiak W. Upcoming German Election. “Most Important” in Nearly Forty Years. Interview // Cfr.org. – Access mode: <http://www.cfr.org/publication/8852/drozdiak.html> (date of treatment: 06.08.2019).
11. Guardian назвала того, кто может заменить Меркель на посту канцлера // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20160829/1475537143.html> (дата обращения: 15.08.2019).
12. Jean-Claude Juncker calls for EU army 2015 // The Guardian. – Access mode: <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-juncker-calls-for-eu-army-european-commission-military> (date of treatment: 26.08.2019).
13. Merkel wirbt für Europa und offene Märkte // Bundeskanzlerin. – Access mode: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/merkel-wirbt-fuer-europa-und-offene-maerkte-280214> (date of treatment: 06.09.2019).
14. Stockholm international peace research institute // Sipri. – Access mode: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/sipri_at_press_release_rus.pdf (date of treatment: 04.10.2019).
15. Wahlprogramm CDU und CSU. Bundestagswahl 2017. – Access mode: http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_cdu_btwahl2017.html (date of treatment: 23.08.2019).

Чеботарь Ольга Геннадиевна,

аспирант,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: olgacebotari92@mail.ru

Olga G. Chebotar,

PhD student,
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs,
of the Russian Federation,
Moscow
E-mail: olgacebotari92@mail.ru

**ЧЕРНОМОРСКИЙ РЕГИОН
В СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**BLACK SEA REGION IN THE EU
STRATEGIC DOCUMENTS**

Аннотация: автором определены интересы Евросоюза в Черном море, проанализированы основные инициативы ЕС в регионе. Отмечено, что с вступлением Румынии и Болгарии в ЕС внимание Союза к региону возросло. В статье прослеживается роль Черноморского региона в концепциях ЕС и основных документах. Автор фокусирует внимание, что на современном этапе в регионе пересекаются интересы ЕС, США и России.

Ключевые слова: ЕС, Черноморский регион, Черноморская синергия, Восточное партнерство, ОЧЭС, США, Россия.

Abstract: the author identifies the interests of the European Union in the Black Sea and analyzes the main EU initiatives in the region. It is noted that with the entry of Romania and Bulgaria into the EU, the Union's attention to the region has increased. The article traces the role of the Black Sea region in EU concepts and basic documents. The author focuses on the fact that at the present stage in the region the interests of the EU, the USA and Russia intersect.

Key words: EU, Black Sea region, Black Sea Synergy, Eastern partnership, BSEC, USA, Russia.

На современном этапе регион Черного моря постепенно занимает всё более важное место в политике Европейского Союза. В XXI веке Европейский Союз (ЕС) – основная экономическая и политическая сила на континенте (крупнейший в мире единый рынок, площадью в 5 млн км² и 500 млн человек населения). На протяжении длительного времени ЕС не имел четкой и после-

довательной политики в Черноморском регионе. В начале 1990-х годов ЕС и НАТО играли незначительную роль в решении региональных проблем в причерноморских странах. Данные организации строили свои отношения с государствами Черноморского региона на двусторонней основе посредством участия Евросоюза в финансировании разных региональных проектов, связанных с проведением реформ. Осуществлялись многочисленные программы, направленные на выполнение конкретных действий в области транспорта, развитие сотрудничества в области энергетики.

Со стороны НАТО еще с 1990-х годов отмечался повышенный интерес к странам Черноморского региона. В 2004 году Румыния и Болгария стали членами Альянса. Это привело к укреплению позиций НАТО в регионе. В 2005 году между Румынией и США был подписан договор о размещении в стране американских военных баз, и вскоре об этом заявила и Болгария. Необходимо отметить, что причерноморские страны придерживаются разных позиций относительно сотрудничества с НАТО. Румыния, Болгария и Турция являются членами Альянса, Украина и Грузия стремятся стать его членами, Россия выступает против расширения границ НАТО за счет бывших советских республик. На современном этапе данная ситуация сохраняется и НАТО совместно с США стараются повысить свое влияние в регионе.

В начале 2000-х годов Россия воспринималась как главное препятствие для реализации плана США по контролю над энергетическими маршрутами, связывающими Европу и Евразию через Балканы. США (с точки зрения геополитической безопасности) и Европейский Союз (в основном из экономических соображений) всеми силами пытались диверсифицировать поставки в европейские страны в целях снижения зависимости от российского газа [4]. В 2002 году обсуждалось осуществление проекта газопровода Nabucco, который впервые был представлен в 2004 году и до настоящего времени не воплощен в действие. Данный проект должен был обеспечить поставки газа в ЕС из Азербайджана и Туркменистана по маршрутам, идущим в обход Турции и России. В свою очередь, данный проект был направлен на американский геополитический план, который предусматривал превращение Турции в центральный

опорный пункт на Ближнем Востоке, а также в региональный энергетический транзитный центр между Балканами и Ближним Востоком.

Еще в 1997 году Европейская комиссия в одном из своих отчетов отмечала, что расширение Союза будет всё больше увеличивать важность данного региона для ЕС. Важным этапом расширения Европейского Союза было вступление в него в 2004 году 10 европейских государств, что стало одним из самых значимых событий за почти полувековую историю европейской интеграции. В 2007 году последовало присоединение Болгарии и Румынии, а в 2013 году – Хорватии [3]. Присоединение Румынии и Болгарии к Евросоюзу привело к продвижению юго-восточной границы ЕС к Черному морю. Эта дата стала отправной точкой рассмотрения Европейским Союзом Черноморского региона как «европейского». С этой позиции Европа лучше поняла и выделила собственную стратегически важную заинтересованность в участии в региональных проектах, направленных на модернизацию и развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры в данной зоне.

Для Европейского Союза обеспечение стабильности в зоне Черноморского региона всегда имело фундаментальное значение по нескольким направлениям. Во-первых, данный регион является неотъемлемой частью Европейского континента, и поэтому очень важно, чтобы его эволюция шла в направлении строительства единой, демократической, мирной и процветающей Европы. Во-вторых, расширенная зона Черноморского региона является важным коридором для транспортировки энергоресурсов из Каспийского региона, Центральной Азии и Персидского залива в Европу, которая в значительной степени зависит от импорта нефти и газа. В-третьих, в этой восточной части Европы сохраняется ряд так называемых замороженных конфликтов. Как следствие, сохраняется ощутимая напряженность, препятствующая региональному сотрудничеству. Для углубления регионального сотрудничества и сотрудничества с третьими странами и международными организациями надо отметить политические, экономические и социальные возможности (для Европейского Союза Черноморский регион, безусловно, является ценным экспортным рынком).

Основные проекты ЕС в Черноморском регионе

После вступления Румынии и Болгарии в ЕС европейские страны начали активно вырабатывать, а затем внедрять свое консолидированное видение развития Черноморского региона через эти причерноморские страны. Это осуществлялось посредством развития ряда проектов: Европейская политика соседства, Черноморская синергия и Восточное партнерство. В мае 2004 года ЕС разработал и принял новую инициативу под названием «Европейская политика соседства» (ЕПС) [12]. Данная инициатива была направлена на сближение Европы с ее соседями для их общей выгоды и в общих интересах. ЕПС регулирует отношения ЕС с 16 ближайшими восточными и южными соседями. Страны-партнеры на Юге: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина, Сирия и Тунис; на Востоке: Армения, Азербайджан, Грузия, Беларусь, Молдова и Украина. Бюджет ЕПС на период 2014–2020 годов составляет 15,4 млрд евро [12]. Инициатива поддерживает региональное сотрудничество в рамках Восточного партнерства, Союза для Средиземноморья, Трансграничного сотрудничества. Появление ЕПС не привело к расширению сотрудничества ЕС с черноморскими странами. В основном связи развивались в области экономических и технических аспектов. Политику Евросоюза до 2007 года можно охарактеризовать отсутствием комплексной политической стратегии для всего Черноморского региона.

Присоединение Румынии и Болгарии к ЕС привело к тому, что Черное море было провозглашено «зоной европейской ответственности» и в 2007 году Европейская комиссия представила на рассмотрение Совета ЕС и Европарламента новую инициативу регионального сотрудничества, которая получила название «Черноморская синергия» (Black Sea Synergy) [6]. Данная инициатива официально стартовала на совместной встрече министров иностранных дел стран Европейского Союза и Черного моря в Киеве в феврале 2008 года. Накануне Совещания министров иностранных дел член Еврокомиссии по внешним связям и европейской политике соседства Б. Ферреро-Валднер, поясняя замысел Евросоюза по созданию этой формы сотрудничества, заявила следующее: «Черноморская синергия предназначена для того, чтобы привлечь политическое внимание к Черноморскому региону

и создать новые возможности посредством улучшения сотрудничества с Евросоюзом» [6]. Она создает также возможности для улучшения сотрудничества с Турцией и Россией. Ключевые элементы Черноморской синергии включают в себя укрепление доверия, развитие регионального диалога и достижение ощутимых результатов для государств и граждан региона. Стабильный, безопасный, устойчивый и процветающий Черноморский регион непосредственно отвечает интересам его граждан и всего ЕС. Стратегия предусматривает регулярные встречи министров иностранных дел стран Черноморского региона (Румыния, Болгария, Греция, Россия, Турция, Украина, Грузия, Армения, Азербайджан и Молдова) с министрами ЕС. Данная инициатива в основном сосредоточена на обеспечении энергетической безопасности, а также на вопросах транспорта, окружающей среды, морской политики, рыболовства и торговли. Инициатива поддерживалась Германией, которая в то время председательствовала в совете ЕС, однако она не получила значительной финансовой поддержки. Тем не менее Черноморская синергия еще может рассматриваться как актуальный компонент стратегии политики соседства Европейского Союза как один из важных факторов в переговорах о вступлении Турции в Евросоюз.

В июне 2008 года Европейская комиссия представила Совету ЕС и Европарламенту доклад о первом годе имплементации Черноморской синергии [15]. В докладе описан прогресс, достигнутый в осуществлении задач, поставленных в 2007 году, представлен ряд предложений, включая создание трех отраслевых партнерств: окружающая среда, транспорт и энергетика. Отмечено, что сотрудничество в сфере экологии дало ощутимые результаты в ряде областей, появились также новые направления сотрудничества, такие как морская политика.

Другой не менее важный проект Евросоюза – это Восточное партнерство. Данный проект был создан в 2008 году по предложению Польши и Швеции и охватывает шесть постсоветских стран (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова, Армения и Беларусь) [1, с. 71]. Инициатива получила значительное финансирование на основании мощного инструмента: политики соседства. Восточное партнерство представляет собой восточное измерение ЕПС и реализуется посредством подписания Соглашений

об ассоциации. Данная программа имеет значительный недостаток в долгосрочной перспективе: заинтересованные страны не имеют перспективы стать членами ЕС, хотя обязаны соблюдать правила Союза, установленные Комиссией. Восточное партнерство предусматривает также создание зоны свободной торговли с каждой страной-партнером (при условии вступления страны в ВТО). Предлагается также система «мобильности и безопасности», которая предусматривает постепенную либерализацию визового режима с введением упрощения визового режима, который в перспективе может привести к полной отмене виз. Данная инициатива продолжает активно реализовываться, и ее результатом стало подписание в 2015 году соглашений об ассоциации с Республикой Молдова, Украиной и Грузией. Молдова и Грузия получили также безвизовый режим со странами ЕС и создали зону свободной торговли. Восточное партнерство частично дублирует содержание проекта «Черноморская синергия», что вызывает некоторую критику в самом Евросоюзе. За 10 лет существования программы можно говорить об определенных успехах, но в то же время и о критических оценках.

В январе 2011 года свое отношение к Черноморскому региону выразил Европейский парламент. Депутаты одобрили резолюцию о стратегии ЕС в отношении Черноморского региона, которая получила название «Черноморская стратегия» [2] (далее – Стратегия) и состоит из трех разделов: «Безопасность и успешное управление», «Энергетика, транспорт и окружающая среда», «Экономическое, социальное и человеческое развитие». Основная цель Стратегии – усиление влияния в регионе путем интеграции с входящими в него странами. В документе отмечалась недостаточная активность Еврокомиссии в регионе, но при этом подчеркивалось его стратегическое значение, а само Черное море объявлялось «частично внутренним» для Евросоюза. Поскольку несколько стран территориально входят в ЕС, документ определил в качестве одной из целей проведение политики демократизации, безопасности, стабильности, регионального сотрудничества и устойчивого развития на Черном море. Особое внимание в заявлении отведено проблемам безопасности в Черноморском регионе. Конфликты в Абхазии, Южной Осетии и Приднестровье названы «главными вызовами безопасности

для всех стран черноморского побережья». Европейская стратегия по Черному морю на тот момент стала одной из самых важных и приоритетных целей внешней политики Румынии. В июле 2014 года была опубликована новая «Европейская стратегия энергетической безопасности» (SESE) [3]. Данный документ появился в марте 2014 года вследствие того, что Совет призвал разработать комплексный план действий по сокращению энергетической зависимости ЕС, особенно от импорта газа из России. Новая «Европейская стратегия энергетической безопасности» предлагала увеличить внутреннее производство энергии в ЕС и диверсифицировать поставки, отметив в этой связи потенциальную роль районов Восточного Средиземноморья и Черного моря. Потенциал ресурсов Черного моря оценивался равным потенциалу Северного моря, и на него должна распространяться согласованная европейская политика в области энергетической безопасности.

В 2015 году Еврокомиссия представила Рабочий документ «Черноморская синергия: обзор инициативы регионального сотрудничества» [9]. В документе, охватывающем период 2009–2014 годов, содержится краткий обзор прогресса, достигнутого в основных областях сотрудничества. В разделе обзора, посвященного энергетике, названы два крупнейших производителя нефти и газа в Черноморском регионе: Азербайджан и Россия. Как особо важное событие в области энергетики отмечено подписание в Баку в декабре 2013 года окончательного инвестиционного решения относительно месторождения «Шах Дениз-2» в Азербайджане. В обзоре отмечается также, что вхождение Крымского полуострова в состав Российской Федерации не было признано ЕС и международным сообществом. Соответственно, финансируемые ЕС проекты в Крыму были приостановлены, за исключением тех, которые поддерживали гражданское общество и контакты между гражданами [6]. Кроме того, в июле 2014 года Европейский совет предложил Европейской комиссии пересмотреть программы сотрудничества ЕС – Россия в целях принятия в каждом отдельном случае решения о приостановлении осуществления европейских программ двустороннего и регионального сотрудничества. В данном документе говорилось об укреплении регионального сотрудничества с помощью кон-

кретных проектов. Ставился также вопрос об эффективности использования широкого спектра инструментов ЕС для повышения ценности региона для граждан при одновременном обеспечении экологической безопасности.

В июне 2016 года Брюссель представил «Глобальную стратегию Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности» [13], в которой четко обозначены пространственные векторы прямых интересов Евросоюза. На восточном направлении они простираются до Центральной Азии включительно. Таким образом, ЕС подтвердил свои планы по созданию благоприятного торгово-экономического пространства на периферии постсоветского пространства. Со странами Восточного партнерства предполагалось продолжить сотрудничество в рамках соглашений об ассоциации, которые были подписаны в 2014 году и вступили в силу в 2016 году. Вопросы безопасности всегда играли важную роль как для ЕС, так и для причерноморских стран.

В 2019 году был опубликован третий Рабочий документ «Черноморская синергия: обзор инициативы регионального сотрудничества», который охватывал период с 2015 по 2018 год [8]. В нем отмечается, что на современном этапе Черноморская синергия является ключевой инициативой в реализации региональной политики ЕС в Черноморском регионе. Эта инициатива обеспечивает практическую поддержку развитию и улучшению координации регионального сотрудничества. Данная инициатива направлена на использование региональных возможностей и повышение стабильности, устойчивости и процветания региона на благо его граждан. В обзоре говорится о позитивных изменениях в следующих областях: морской политике, морских исследованиях и инновациях, рыболовстве, защите окружающей среды и изменении климата, трансграничном сотрудничестве и взаимодействии с гражданским обществом. Такие области сотрудничества, как образование, наука и инновации, культура и туризм, энергетика и транспорт, хотя и менее развитые, вызывают интерес. В частности, регион обладает потенциалом для обеспечения взаимодействия как внутри ЕС, так и между континентами, учитывая «связующую роль Черноморского бассейна», упомянутую в Стратегии Европейского Союза «Соединение Европы и Азии – строительные блоки для стратегии ЕС» от 2018 года [10]. Данная Стратегия

является частью реализации Глобальной стратегии Евросоюза и описывает взаимодействие ЕС и Азии. В обзоре рассматриваются также связи Черноморской синергии с другими стратегиями ЕС (Дунайская стратегия, Стратегия ЕС по соединению Европы и Азии), имеющими отношение к Черноморскому региону, такими как Стратегия ЕС для Дунайского региона и др. Кроме того, отражено сотрудничество с региональными и международными организациями, действующими в Черном море, в частности с Организацией черноморского экономического сотрудничества. Отчетный период (2015–2018 гг.) был отмечен значительным прогрессом в сотрудничестве по морским делам. Черное море является мостом между ключевыми производителями энергии и рынком ЕС. В период с 2015 по 2018 год развитие ключевых проектов в области энергетической инфраструктуры оставалось важным элементом для развития транзитного потенциала Черного моря и повышения энергетической безопасности, как в ЕС, так и в регионе. Со времен второго доклада Черноморской синергии 2015 года в строй вступил Южный газовый коридор.

Помимо этого был достигнут прогресс в строительстве трубопровода BRUA. Трубопровод BRUA – это газопровод из Подишоора, Джурджу (Румыния), в Речаг, округ Тимиш (Румыния). Он является частью будущего газового проекта, который соединит Болгарию, Румынию, Венгрию и Австрию. Строится данный трубопровод компанией «Transgaz» (Румыния). BRUA призван обеспечить новый экспортный маршрут для будущего природного газа [14].

Организация черноморского экономического сотрудничества

Многостороннее сотрудничество в Черноморском регионе расширилось благодаря созданию региональной структуры – Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) [3]. Она объединила прибрежные страны Черного моря, в том числе государства – члены ЕС, и страны более широкого Черноморского региона, в том числе Западные Балканы. ЕС обладает статусом постоянного наблюдателя в ОЧЭС с 2007 года. ОЧЭС признана ее членами в качестве соответствующего инструмента регионального сотрудничества и коммуникационной платформы.

14 февраля 2008 года в Киеве, в период председательства Украины в ОЧЭС, состоялось заседание Совета министров иностранных дел организации, а также совместная встреча глав внешнеполитических ведомств ЕС и ОЧЭС. По итогам данных мероприятий Черноморская синергия была признана ключевым инструментом в укреплении сотрудничества в Причерноморском регионе. Кроме того, было принято итоговое заявление, в котором государства – члены ОЧЭС выступили за установление более тесного сотрудничества между двумя организациями в разных сферах. Единственным государством, не поддержавшим заявление, стала Россия, высказавшаяся за более значимую роль ОЧЭС на основе равноправного диалога с Евросоюзом.

С 2017 года взаимодействие между ЕС и ОЧЭС стало более динамичным и ориентированным на проекты, получившие положительную динамику. Одним из результатов сотрудничества ЕС и ОЧЭС стало подписание министерской декларации «К достижению общей морской повестки для Черного моря» 31 мая 2018 года в г. Бургас (Болгария). Декларацию подписали все прибрежные черноморские страны и Молдова [3].

Заключение

В Черноморском регионе пересекаются интересы ЕС, России и США. Черное море исторически являлось зоной экономических, политических и стратегических интересов для мировых держав. В начале 1990-х годов основными игроками, которые активно продвигали свои интересы в Черном море были Россия и США. Начиная с 2007 года регион стал стратегически важным для Европейского Союза, и влияние Европы стало заметно расти. Это осуществлялось посредством ряда проектов: Европейская политика соседства, Черноморская синергия и Восточное партнерство. Благодаря им ЕС удалось укрепить свое влияние в регионе, и эти инициативы поддерживались прежде всего именно странами – членами ЕС.

По своему географическому положению вблизи крупных запасов природного газа и сырой нефти Черноморский регион имеет тройное геостратегическое и геоэкономическое измерение: прямой источник энергии, главный транспортный коридор евразийских энергоресурсов для потребителей ЕС на развивающ-

щейся оси Каспийского моря – Черного моря – Средиземного моря, а также как основной фактор энергетической безопасности для ЕС. Это подтверждает, что интересы Евросоюза в Черноморском регионе многогранны. В обзорах Европейского совета по реализации Черноморской синергии отмечается, что Европа приобрела ценный опыт в области развития регионального сотрудничества в Черноморском регионе. Осуществляя Черноморскую синергию, Европейский Союз продолжает играть конструктивную роль и делить ответственность в Черноморском регионе. Результаты, полученные в период 2015–2018 годов, подтверждают практическую полезность инициативы, ее позитивный вклад в региональное сотрудничество и ее еще не полностью использованный потенциал.

17 июня 2019 года прошло заседание Совета ЕС по иностранным делам. На данном заседании обсуждались выводы Совета относительно Стратегии ЕС по Центральной Азии и участия Евросоюза в сотрудничестве в регионе Черного моря. По итогам было опубликовано коммюнике, в котором говорится, что «Совет по-прежнему обеспокоен проблемами безопасности в Черноморском регионе. В этом контексте он вновь подтверждает, что уважение международного права, включая принципы независимости, суверенитета и территориальной целостности, Конвенция по морскому праву, включая свободу судоходства, а также политические решения ЕС и его политика непризнания незаконной аннексии Крыма являются фундаментальными для подхода ЕС к региональному сотрудничеству в Черноморском регионе» [11]. Кроме того, главы МИД стран – членов Евросоюза подчеркнули растущую стратегическую роль Черного моря и призвали сообщество к расширению сотрудничества в регионе. Министры «рекомендуют укреплять связи между Черноморской синергией и другими стратегиями и политикой ЕС, имеющими отношение к региону, в частности со стратегией ЕС для Дунайского региона» [11], особенно в области транспорта и энергетики.

На современном этапе Черноморская синергия остается основной политической структурой для деятельности Евросоюза в регионе Черного моря. Эта структура направлена на концентрацию политического внимания на Черноморском регионе и развитие сотрудничества внутри региона и между регионом

в целом и Евросоюзом. Россия, США и ЕС продолжают борьбу за влияние в Черном море. События, произошедшие в мире после вхождения Крыма в состав России, ухудшение отношений между Россией и Западом привели к нарастанию напряженности в регионе. Замороженные конфликты остаются нерешенными, диалог по их решению приостановился из-за санкций и противостояния Запада и России. Евросоюз продолжает развивать свои инициативы по Черноморскому региону, однако многие из них устарели и не отвечают современным реалиям, поэтому необходим ряд мер по их модернизации и усилению влияния в регионе. Европе необходимо использовать двусторонние отношения с каждой из черноморских стран, включая Россию и Турцию, для содействия созданию атмосферы сотрудничества в указанной области. Черное море представляет для ЕС геостратегический регион, что особенно важно в контексте энергетической безопасности ЕС.

Список литературы

1. *Борко Ю.А.* Восточное партнерство: проект, реальность, будущее: монография / отв. ред. Е.В. Ананьев, Е.В. Дрожжина. – М.: Ин-т Европы РАН, 2018.
2. *Воитинов А.В.* Черноморская стратегия Евросоюза: некоторые основные положения // КиберЛенинка. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chernomorskaya-strategiya-evrosoyuza-nekotorye-osnovnye-polozheniya> (дата обращения: 10.09.2019).
3. *Гончаренко С.Н.* Черноморское экономическое сотрудничество: первые 25 лет. – М.: Ин-т Европы РАН, 2018. – С. 150.
4. *Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С.* Геополитическое казино Причерноморья. – М.: Восток–Запад, 2009. – С. 350.
5. *Жильцов С.С.* Политика России в Черноморском регионе: итоги и вызовы // Проблемы постсоветского пространства. – 2019. – № 6 (2). – С. 149–164.
6. *Пашковская И.Г.* Юбилей внешней политики Европейского Союза в регионе Черного моря: 10 лет Черноморской синергии // Мировая политика. – 2017. – № 2. – С. 34–52.
7. *Языковая А.А.* Большое Причерноморье: поиск путей расширения сотрудничества. – М.: Ин-т Европы РАН, 2012.
8. Black Sea Synergy: Review of a Regional Cooperation Initiative – Period 2015–2018 // Official Website of the European Union. – Access mode: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_100_f1_joint_staff_working_paper_en_v3_p1_1013788-1.pdf (date of treatment: 05.09.2019).
9. Black Sea Synergy: Review of a Regional Cooperation Initiative – Period 2009–2014 // Official Website of the European Union. – Access mode: [http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/Joint Staff working document -Black Sea.pdf](http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/Joint%20Staff%20working%20document%20Black%20Sea.pdf) http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/Joint%20Staff%20working%20document%20Black%20Sea.pdf (date of treatment: 10.09.2019).
10. Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy // Official Website of the European Union. – Access mode: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf (date of treatment: 10.09.2019).

11. Council Conclusions on the EU's Engagement to the Black Sea Regional Cooperation // Official Website of the European Union. – Access mode: <https://www.consilium.europa.eu/media/39779/st10219-en19.pdf> (date of treatment: 14.09.2019).
12. European Neighborhood Policy: Strategy Paper // Official Website of the European Union. – Access mode: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> (date of treatment: 14.09.2019).
13. Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // Official Website of the European Union. – Access mode: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (date of treatment: 05.09.2019).
14. *Papatulica M.* Black Sea Area at the Crossroad of the Biggest Global Energy Players' Interests. The Impact on Romania // *Procedia Economics and Finance*. – 2015. – P. 470–478.
15. Report on the First Year of Implementation of the Black Sea Synergy, 2008 // Official Website of the European Union. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0391&from=en> (date of treatment: 05.09.2019).

Драган Даниела Григорьевна,

аспирант,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: dragan_dana90@yahoo.com

Daniela G. Dragan,

PhD student,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: dragan_dana90@yahoo.com

ЧЕРНОМОРСКИЙ РЕГИОН: ВЗГЛЯД ИЗ БУХАРЕСТА

THE BLACK SEA REGION: A LOOK FROM BUCHAREST

Аннотация: в статье исследуется политика Румынии в Черноморском регионе. Автором делается попытка уточнения основных направлений политики на основании основополагающих документов, принятых после 2010 года. Выявляется значение Черноморского региона для экономических и политических интересов Румынии. Одновременно с этим анализируется динамика в области двустороннего диалога Румынии со странами Причерноморья.

Ключевые слова: Черноморский регион, Румыния, ОЧЭС, стратегия, сотрудничество.

Abstract: the article investigates the policy of Romania in the Black Sea region. Having taken into consideration the essential documents adopted after 2010, the author attempts to determine the main directions of the policy. The importance of the Black Sea region for Romania in view of its economic and political interests is especially made evident. At the same time an analysis of the dynamics of Romania's bilateral relations with neighbouring countries is provided.

Key words: Black Sea region, Romania, BSEC, strategy, cooperation.

Введение

Черноморский регион рассматривается Бухарестом в комплексе национальных и союзнических (европейских и евро-атлантических) интересов, вследствие чего его географические границы соответственным образом выходят за рамки узкого понимания региона, то есть стран, имеющих выход к морю (Болгария, Грузия, Россия, Румыния, Турция, Украина). Чаще всего в профильной литературе можно встретить понятие «Большой Черноморский регион», куда включают страны, близлежащие

к Черному морю: Армению, Азербайджан, Грецию и Молдавию – и имеющие историческое отношение к нему. Соответствующее расширение границ региона намечается и в рамках Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС), в которую входят 12 государств-участников (страны, указанные выше плюс Албания и Сербия). Помимо этого в Черноморском регионе функционируют интеграционные объединения – Европейский Союз (ЕС) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – и два военных блока: Организация Североатлантического договора (НАТО) и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), – которые формируют региональное пространство с разными, чаще конкурирующими, интересами.

Государства Черноморского региона находятся на разных этапах и уровнях вовлечения в интеграционные проекты. Румыния, Болгария и Греция являются членами ЕС; Азербайджан, Грузия, Молдавия, Украина – участниками Европейской политики соседства и программы Восточного партнерства ЕС. В 2017 году Молдавия стала страной – наблюдателем при ЕАЭС. Россия и Армения являются членами ЕАЭС и ОДКБ. Албания, Болгария, Греция, Румыния и Турция являются членами НАТО, а Грузия и Украина проявляют заинтересованность в членстве в НАТО. В то же время наличие «замороженных конфликтов» (Приднестровский, Нагорно-Карабахский), разногласий между странами (грузино-южноосетинский конфликт, вхождение Крыма в состав России и события на юго-востоке Украины, обвинения в геноциде и др.) не способствует росту взаимного доверия причерноморских государств друг к другу.

Несмотря на весь комплекс проблем в межгосударственных отношениях, структуры регионального сотрудничества не утратили свою востребованность, а страны региона выражают готовность в совместном взаимодействии для обеспечения «мира, процветания и стабильности в регионе» [4]. До настоящего времени ОЧЭС – единственная межправительственная организация, объединяющая страны Большого Причерноморья. В ОЧЭС функционируют 18 рабочих групп по основным направлениям сотрудничества, в том числе по транспорту, энергетике, науке и технологии, экологии, сельскому хозяйству, образованию, чрезвычайным ситуациям, борьбе с организованной преступностью и т.д., а так-

же несколько специальных подгрупп. Наиболее активное сотрудничество в рамках ОЧЭС намечается в области транспорта. В то же время большой интерес наблюдается к проблемам охраны окружающей среды, преодолению чрезвычайных ситуаций, борьбе с организованной преступностью, а также к сотрудничеству в области культуры и туризма.

Что касается сотрудничества в энергетической сфере, то баланс сил устанавливается следующим образом: только три страны из стран Черноморского региона являются производителями энергоресурсов (Россия, Азербайджан, Румыния), остальные – потребители и транзитеры. Таким образом, подходы причерноморских стран не всегда совпадают, а решения тех или иных проблем требуют поиска компромиссов. Намерения создать диверсифицированные пути транспортировки нефти и газа из Каспийского и Черноморского регионов на европейский и международные рынки (Бакинская декларация, 2003 г.), создание эффективных и безопасных с точки зрения окружающей среды энергетических проектов (Александропольская декларация, 2005 г.), формирование интегрированного энергетического рынка (Софийская декларация, 2010 г.) – факторы, отражающие намерения стран упорядочить свои взаимоотношения в регионе. Представляется, что именно позитивная динамика регионально-го сотрудничества должна быть направлена на усилия по формированию механизмов взаимодействия в Черноморском регионе.

Основные направления политики Румынии в Черноморском регионе

Во внешней политике Румынии Черноморский регион определяется как стратегически важный. Основные направления политики Румынии в регионе не структурированы в рамках какого-либо документа. Стратегия национальной безопасности 2015–2019 годов [7] подтверждает европейский и евро-атлантический курс румынской внешней политики. Параллельно с этим в документе отмечается что «обеспечение безопасности в Черноморском регионе является целью национальной безопасности» в условиях, когда события военно-политического характера актуализируют дискуссии «о соблюдении обязательств в области безопасности, взятых на себя в конце XX века Россией». Основанная цель – «со-

хранения стратегического баланса в регионе». Бухарест считает, что замороженные конфликты в Причерноморье негативно влияют на безопасность, а межэтнические трения, а также региональные и локальные дисбалансы могут привести к новым проявлениям нестабильности. В то же время Румыния неоднократно подчеркивала необходимость равновесия сил в Причерноморье, особенно после вхождения Крыма в состав России. Более активное вовлечение НАТО и ЕС в региональную политику определено в Румынии в качестве внешнеполитической задачи, а в вопросах развития сотрудничества со странами региона позиция Румынии основана на сохранении приоритета принципа консолидации с политикой ЕС, членством в НАТО и стратегических отношений с США. Очевидно, что определенные угрозы, а также цели и задачи не учитывают интересы других Причерноморских стран. Вследствие этого действия последних лет Румынии в области безопасности не только не привели к укреплению стабильности в регионе, а, наоборот, повысили неопределенность и напряженность.

Вместе с тем вопросы безопасности в иерархии приоритетов Румынии занимают одно из центральных мест наряду с вопросами энергетической безопасности и энергетического сотрудничества. Основные положения политики страны в энергетической сфере сформулированы в «Энергетической стратегии 2019–2030 годов, с перспективой до 2050 года» [13]. Следует заметить, что сам документ с 2016 года редактируется и дополняется, что позволяет говорить об определенном осмыслении приоритетов страны в энергетической сфере. Что касается Черноморского региона, то, во-первых, Румыния заинтересована в развитии энергетических и транспортных коридоров, способных соединить Черноморский регион с государствами евро-атлантического сообщества, а также в «развитии проектов, направленных на диверсификацию доступа к ресурсам» [7]. В то же время развитие энергетических проектов, составляющих конкуренцию проектам, поддерживаемым ЕС и Румынией, определяется как угроза. Во-вторых, обладая запасами нефти и газа на континентальном шельфе Черного моря, Румыния стремится стать одним из ключевых игроков в энергетической политике региона.

Румыния в сотрудничестве с государствами Причерноморья реализует проект BRUA, который призван соединить газотран-

спортивные системы Румынии, Болгарии, Венгрии и Австрии для доставки азербайджанского газа в Центральную Европу, и проект AGRI, в рамках которого предполагается транспортировка природного газа из Каспийского моря в Румынию через территории Азербайджана и Грузии посредством транспортировки танкерами через Черное море [5, с. 303].

По разным оценкам румынских экспертов, национальные запасы газа достигают 0,05% от общемировых, которых хватило бы государству на 10 лет. Запасы шельфовых месторождений оцениваются примерно в 0,05% от мировых, соответственно, этого хватило бы еще на 10–15 лет [16]. Очевидно, что указанный потенциал значительно ниже потенциала России, тем не менее это будет способствовать формированию более независимой энергетической политики Румынии в среднесрочной перспективе.

Экономическая политика Румынии в Черноморском регионе реализуется в рамках ОЧЭС. Правительственные программы 2009–2012 годов и 2013–2016 годов фиксируют приверженность в «усилении» [8] и «расширении сотрудничества» [9] в рамках Организации. Что касается Правительственной программы 2018–2020 годов, [10] регион в ней упоминается несколько раз в контексте вклада страны в консолидацию Североатлантического альянса, региональной политики ЕС, двусторонних отношений, в частности с Болгарией, и в контексте реализации транспортно-го коридора Черное море – Каспийское море. Программное видение политики Румынии в рамках ОЧЭС не просматривается.

Румыния является государством-участником, подписавшим Стамбульскую декларацию (1992 г.) и Босфорское заявление (1992 г.) – документы, которые легли в основу создания Черноморского экономического сотрудничества. Развитие регионального межправительственного экономического сотрудничества в рамках ОЧЭС определялось председательством Румынии в Организации (2015 г.). В то же время страна придерживается позиции углубления взаимодействия Организации с ЕС.

В ОЧЭС Румыния является членом рабочих групп по таким направлениям, как транспорт, преодоление чрезвычайных ситуаций, борьба с организованной преступностью, охрана окружающей среды, институциональное обеспечение и управление,

здравоохранение и фармацевтика. На основе принятых Меморандумов о взаимопонимании по вопросу облегчения международных автомобильных грузовых перевозок, по развитию скоростной кольцевой автодороги вокруг Черного моря (КАЧМ) и по развитию морских магистралей в регионе Черного моря Румыния наряду со странами Причерноморья ведет работы по реализации эффективного использования транзитного потенциала региона. Ввиду специфики региона реализация заявленных проектов осуществляется медленно. Это дает основания утверждать об ограниченном эффекте сотрудничества стран Черноморского региона.

Таким образом, основные цели политики Румынии в Черноморском регионе состоят в том, чтобы, во-первых, гарантировать национальную безопасность посредством достижения «стратегического баланса» в регионе и, во-вторых, достичь оптимальных условий для развития экономики Румынии через сотрудничество в форматах многостороннего (ОЧЭС) и двустороннего уровней.

Двусторонний диалог Румынии со странами Черноморского региона

При определении национальных интересов Румыния руководствуется принципом «прагматизма». Понятия «прагматические отношения», «прагматические интересы» часто используется для разъяснения позиции Румынского государства в отношении тех или иных стран, событий и др., в том числе и в отношении стран Черноморского региона. Двусторонняя договорно-правовая база сотрудничества создана со всеми странами Причерноморья, а их современное состояние отмечает разный уровень кооперации: стратегический – с Турцией, партнерский – с Болгарией и Грузией, довольно сдержанный – с Украиной и Россией.

В отношениях с Россией позитивная динамика межгосударственного диалога не наметилась даже после подписания базового Договора о дружбе и сотрудничестве (2003 г.). К основным проблемам относят: курс Румынии на изменение военно-морского баланса сил в Черноморском регионе (поддержка политики «открытых дверей» НАТО, в частности относительно вступления Украины и Грузии в НАТО; участие Румынии в создании глобальной системы ПРО США и размещении ее элементов на румынской

территории, соответственно, вблизи границ России). Не способствовала развитию отношений и позиция Румынии в вопросах энергетической безопасности региона. Идея снижения присутствия российских компаний на газовом рынке ЕС противоречит экономическим интересам России. Политика Румынии в отношении Республики Молдова и ее активное вовлечение в евро-атлантическое пространство затрагивает политические интересы, разделяемые странами в зоне «общего соседства».

Продвижение интересов коллективного Запада в Черноморском регионе является одной из задач политики Румынии. Тем самым фактор евро-атлантической интеграции превалирует в двусторонней повестке, к примеру, Румынии с Украиной и Грузией. До украинского кризиса 2014 года отношения с Украиной характеризовались как «недружественные». Это было связано с разбирательством вокруг острова Змеиный, политикой Киева в отношении национальных меньшинств, проживающих на территории Украины и др. Современное состояние отмечено «сменной акцентов», и это обусловлено в первую очередь контекстом евро-атлантического курса внешней политики Украины. На официальном сайте Министерства иностранных дел Румынии Украина отнесена наряду с Молдавией, Западными Балканами и Черноморским регионом к отделу «Соседство высокого интереса Румынии как страны ЕС» [11]. Антироссийская риторика и поддержка активного присутствия НАТО в регионе (в Черном море проводятся совместные учения стран под эгидой НАТО, Румыния и Украина явились также инициаторами создания Союзной флотилии НАТО в Черноморском регионе) определяют нынешний уровень развития двусторонних отношений.

На текущем этапе румыно-грузинских отношений евро-атлантическая повестка тоже актуальна. Внешнеполитические контакты Румынии со странами Южного Кавказа были во многом вызваны активизацией политики США, НАТО и ЕС на этом направлении. Если говорить об оценках двустороннего взаимодействия, то оно определяется как «очень высокое». Страны сотрудничают по широкому спектру вопросов, в том числе в сферах экономики, туризма, сельского хозяйства, морской торговли, культуры, науки и спорта. Наиболее приоритетными являются энергетика, транспорт и экономика. В энергетической сфере страны взаимодей-

ствуют в рамках реализации энергетического проекта AGRI: Азербайджан – Грузия – Румыния – Венгрия. Вместе с Азербайджаном и Туркменистаном Румыния и Грузия сотрудничают в реализации нового транспортного коридора Черное море – Каспийское море (соответствующая Декларация была подписана на встрече глав МИД Румынии, Грузии, Азербайджана и Туркменистана в Бухаресте в марте 2019 г.). Таким образом, ожидается, что интенсивность межгосударственных отношений будет нарастать. Этому будут способствовать и внутривнутриполитические настроения, и внешние факторы.

Самыми стабильными, по румынским оценкам, в Черноморском регионе считаются отношения Румынии с Болгарией и Турцией. Несмотря на спор Бухареста и Софии относительно пересмотра границы на Дунае и разграничения континентального шельфа Черного моря, позитивный межгосударственный диалог сохранился. Румыния относится, как и Болгария, к «новым» странам – членам НАТО и ЕС. Для них характерны сравнительно схожие проблемы внутривнутриполитического и социально-экономического развития. За последние несколько лет Румыния и Болгария значительно укрепили свои экономические отношения по таким направлениям сотрудничества, как транспорт, энергетика, инфраструктурные проекты, научно-техническая область, управление водными ресурсами.

Отношения с Турцией для Румынии также представляются значимыми. Современное состояние отношений достигло уровня стратегического партнерства, а соответствующая Декларация была подписана в 2011 году. В рассматриваемых нами программных документах Румынии Турция чаще всего упоминается в контексте экономического сотрудничества. Тем не менее политические, экономические и культурные отношения Турции и Румынии развиваются довольно динамично. Турция поддерживает румынскую внешнюю политику в рамках НАТО. Румыния, в свою очередь, поддерживает Турцию в рамках ЕС [15]. Однако подходы Румынии и Турции касательно вовлечения НАТО и ЕС в регионе не совпадают. Турция чаще всего обращает внимание на более эффективное взаимодействие в рамках ОЧЭС.

Баланс торговых отношений Румынии со странами Черноморского региона, по данным Национального статистического инсти-

туда (Румыния), за 2018 год установлен следующий: 5,582 млрд евро с Турцией, 4,507 млрд евро в товарообороте с Болгарией, 4,210 млрд евро с Россией, 1,386 млрд евро с Украиной, 186,568 млн евро с Грузией [14]. Таким образом, Турция является основным торговым партнером для Румынии в Черноморском регионе, а также на Ближнем Востоке и в странах, не входящих в ЕС. Болгария становится вторым значимым партнером, занимая 6-е место по импорту и 12-е по экспорту на уровне ЕС. В динамике российско-румынского товарооборота за последние годы намечается спад. Россия занимает 3-е место по объему румынской торговли среди стран, не входящих в ЕС. Показатели товарообмена Украины и Грузии также не слишком высокие. Тем не менее Украина занимает 11-е место по румынскому экспорту и 4-е место по импорту среди стран, не входящих в ЕС, а Грузия является основным торговым партнером Румынии на Южном Кавказе. В рамках двусторонних экономических отношений функционируют межправительственные комиссии по экономическому, промышленному и научно-техническому сотрудничеству с Турцией, Россией и Украиной и установлено межправительственное соглашение об экономическом, научно-техническом сотрудничестве с Грузией.

По гуманитарному направлению на двустороннем уровне действует Соглашение о сотрудничестве в области культуры, науки и образования между Правительством Румынии и Правительствами Российской Федерации, Украины и Грузии и Программа сотрудничества в области образования, культуры и искусства, средств массовой информации, молодежи и спорта между Правительствами Турецкой Республики и Болгарии. На территории стран работают культурные центры, разрабатываются образовательные программы по изучению языка, организуются мероприятия, посвященные национальным дням культуры.

Таким образом, сотрудничество Румынии со странами Причерноморья хотя и дифференцированное, но реализуется по широкому кругу направлений.

Заключение

Черноморский регион во внешней политике Румынии занимает важное место. Анализ основополагающих документов стран

Причерноморья показывает, что Черноморский регион превалирует в повестке дня над другими форматами сотрудничества.

В вопросах региональной безопасности Румыния придерживается позиции обеспечения «стратегического баланса», предполагая при этом снижение влияния России. ОЧЭС как площадка и механизм взаимодействия со странами Причерноморья по-прежнему востребована Румынией.

Двусторонний диалог Румынии со странами региона отражает позитивную динамику по таким направлениям сотрудничества, как: торгово-экономическое сотрудничество (Турция, Болгария), энергетическое (Грузия), инфраструктурное (Болгария). Имеющиеся нерешенные территориальные вопросы в акватории Черного моря (Украина, Болгария) пока существенного влияния на развитие взаимодействия стран не оказывают. В силу особенностей двусторонних проблем сотрудничества Румынии и России ожидается, что уровень и характер политического диалога останется неизменным.

Список литературы

1. Асимметричность региональных интеграционных проектов XX века. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018.
2. Большое Причерноморье: на перекрестках сотрудничества и конфликтов. – М.: Ин-т Европы РАН, 2018.
3. *Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С.* Геополитическое казино Причерноморья. – М.: Восток-Запад, 2009.
4. Декларация Ассамблеи в связи с двадцать пятой годовщиной создания Парламентской ассамблеи черноморского экономического сотрудничества // Сайт ПА-ЧЭС. – URL: <http://www.pabsec.org/documents.asp?hl=ru&id=4> (дата обращения: 20.06.2019).
5. *Жильцов С.С., Зонн И.С.* Каспийский регион: политика, экономика, сотрудничество. – М.: Аспект Пресс, 2017.
6. *Миланов М.* Новые пути или новые границы? Будущее сотрудничество в Черноморском регионе. Дипломатический ежегодник: сб. ст. / кол. авт. – М.: Восток-Запад, 2009.
7. Национальная Стратегия обороны Румынии на период 2015–2019 годов // Сайт Президента Румынии. – URL: http://www.presidency.ro/files/userfiles/Strategia_Nationala_de_Aparare_a_Tarii_1.pdf (дата обращения: 05.06.2019).
8. Правительственная программа Румынии 2009–2012 годов // Сайт Палаты депутатов Румынии. – URL: <http://www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf> (дата обращения: 05.06.2019).
9. Правительственная программа 2013–2016 годов // Сайт Правительства Румынии. – URL: http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf (дата обращения: 20.05.2019).
10. Правительственная программа 2018–2020 годов // Сайт Правительства Румынии. – URL: http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/PROGRAMUL_DE_GUVERNARE_2018-2020.pdf (дата обращения: 20.05.2019).
11. Сайт Министерства иностранных дел Румынии. – URL: <http://www.mae.ro/taxonomy/term/334/2> (дата обращения: 20.05.2019).

12. Шумицкая Е.В. Болгария и Румыния: 10 лет в ЕС. – М.: ИМЭМО РАН, 2018.
13. Энергетическая стратегия Румынии на период 2019–2030 годов // Сайт Министерства энергетики Румынии. – URL: <http://energie.gov.ro/transparenta-decizionala/strategia-energetica-a-romaniei-2019-2030-cu-perspectiva-anului-2050/> (дата обращения: 20.05.2019).
14. Buletin statistic de comerț internațional // [Сайт Национального статистического института Румынии]. – Access mode http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/buletin_statistic_de_comert_international_nr.12_2018.pdf (date of treatment: 01.09.2019).
15. Declarație de presă comună a Președintelui României, domnul Klaus Iohannis, cu Președintele Republicii Turcia, domnul Recep Tayyip Erdogan // [Сайт Президента Румынии]. – Access mode <http://www.presidency.ro/ro/media/agenda-presedintelui/declaratie-de-presa-comuna-a-presedintelui-romaniei-domnul-klaus-iohannis-cu-presedintele-republicii-turcia-domnul-recep-tayyip-erdogan> (date of treatment: 10.06.2019).
16. Frustrarea de a fi „saraca tara bogata” – Interminabila si penibila dramoleta a gazelor din Marea Neagra / [Университетский фонд Черного моря, Румыния]. – Access mode <http://fumn.eu/frustrarea-de-a-fi-saraca-tara-bogata-interminabila-si-penibila-dramoleta-a-gazelor-din-marea-neagra/> (date of treatment: 20.06.2019).

Ногмова Аделина Шафиковна,

кандидат политических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: adelinamid@mail.ru

Adelina Sh. Nogmova,

PhD in Political Sciences
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: adelinamid@mail.ru

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРИГРАНИЧНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**POLITICAL AND LEGAL BASIS OF CROSS-BORDER
COOPERATION BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Аннотация: в статье рассматривается политико-правовая основа приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан, являющаяся неотъемлемой частью межгосударственных отношений. Актуальность изучения данной проблемы обусловлена тем, что на современном этапе интеграционные процессы между Россией и Казахстаном вышли на качественно новый уровень. С участием двух стран создаются международные организации, проводятся тематические форумы, конференции, в рамках которых значительная роль отводится взаимодействию приграничных регионов, что, в свою очередь, требует как поиска новых подходов к приграничному сотрудничеству, так и совершенствования его правового обеспечения. Автор акцентирует внимание на основных политико-правовых формах российско-казахстанского приграничного сотрудничества, сложившихся на современном этапе. Анализируются тенденции и перспективы развития политико-правовой основы сотрудничества на международном и внутригосударственном уровнях.

Ключевые слова: Российская Федерация, Республика Казахстан, приграничные регионы, приграничное сотрудничество, форум межрегионального сотрудничества, национальное законодательство, международное право.

Abstract: the article considers the political and legal basis of cross-border cooperation between the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan, which is an integral part of interstate relations. The urgency of studying this problem is due to the fact that at the present stage the integration processes between Russia and Kazakhstan have reached a qualitatively new level. With the participation of the two countries, international organizations are created, thematic forums and conferences are held, in which a significant role is given to the interaction of border regions, which, in turn, requires the search for new approaches to cross-border cooperation, as well as improving its legal support. The author focuses on the main political and legal forms of Russian-Kazakh cross-border cooperation that have developed at the present

stage. Trends and prospects of development of the political and legal basis of cooperation at the international and domestic levels are analyzed.

Key words: Russian Federation, Republic of Kazakhstan, border regions, cross-border cooperation, interregional cooperation forum, national legislation, international law.

Важной составляющей межгосударственных отношений Российской Федерации и Республики Казахстан является приграничное сотрудничество, которое можно рассматривать как одно из перспективных направлений общего интеграционного процесса на постсоветском пространстве. На развитие данного вида сотрудничества влияют как национальные интересы двух государств (экономические, социально-политические, гуманитарные, культурные, вопросы безопасности), глобальные и региональные приоритеты во внешней политике, так и качественные изменения форм внешнеполитического диалога стран – членов СНГ после создания Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Таможенного союза (ТС).

Характер деятельности участников российско-казахстанского приграничного сотрудничества во многом зависит от эволюции политико-правовой основы межгосударственного взаимодействия в динамично развивающихся международных условиях. В этой связи возникает необходимость в выработке более эффективных форм диалога, подкрепленных соответствующей законодательной базой, как на государственном уровне, так и на уровне местных муниципальных властей и субъектов экономического и социально-культурного взаимодействия.

Субъектами российско-казахстанского приграничного сотрудничества являются государственные и муниципальные органы власти, коммерческие и общественные организации, граждане двух стран. В настоящее время сложилось несколько форм взаимодействия субъектов приграничного сотрудничества России и Казахстана:

- взаимодействие между органами государственной и региональной власти двух стран на основе подписания межрегиональных, межмуниципальных и межгосударственных соглашений;
- совместная разработка и реализация программ взаимодействия по актуальным направлениям сотрудничества (экономическим, политическим, гуманитарным, вопросам безопасности);

- заключение двусторонних договоров между организациями, предприятиями, государственными и коммерческими учреждениями приграничных регионов;
- организация конференций, встреч, форумов участников сотрудничества двух стран;
- создание координирующих органов для разных направлений сотрудничества.

Для успешного функционирования сложившихся форм приграничного сотрудничества между двумя странами важное значение имеет политико-правовая база, обеспечивающая эффективное воплощение поставленных планов и задач.

На современном этапе политико-правовая основа приграничного сотрудничества России и Казахстана является многосоставной и реализуется как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. На международном уровне она может быть условно разделена на три категории. К первой категории относятся двусторонние межгосударственные соглашения; вторая категория включает в себя взаимодействие в рамках нормативно-правового поля СНГ; третья категория представлена разными формами сотрудничества регионов и муниципальных властей.

Развитие первой и второй категорий связано с разработкой и принятием концептуальных документов, двусторонних соглашений и программ приграничного сотрудничества. Основу межгосударственной правовой базы приграничного сотрудничества двух стран составляют: Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ, утвержденная Решением Совета глав правительств СНГ 15 сентября 2004 года [12] и Конвенция по приграничному сотрудничеству государств – участников СНГ, принятая Решением Совета глав государств СНГ 10 октября 2008 года [10].

Существенное значение в двустороннем взаимодействии России и Казахстана имеет создание и деятельность Совета по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств – участников СНГ¹, Межправительственной комиссии

¹ Совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств – участников Содружества Независимых Государств создан Соглашением Совета глав государств СНГ о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств – участников Содружества Независимых Государств 10 октября 2008 года. Совет является органом отраслевого сотрудничества СНГ для совершенствования и развития механизмов взаимного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления.

по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан [17], проведение форумов приграничных регионов.

Третья категория включает в себя соглашения между регионами двух стран, начало подписания которых относится к середине 1990-х годов и продолжается до настоящего момента в соответствии с текущими задачами и меняющимися политическими, экономическими и социально-культурными реалиями международной жизни, а также согласно национальным интересам двух стран.

Основной политической платформой российско-казахстанского приграничного сотрудничества на двустороннем уровне на современном этапе остается Межправительственная комиссия по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. В рамках Межправительственной комиссии действуют семь подкомиссий по направлениям сотрудничества: межбанковскому и инвестиционному; транспортному, межрегиональному и приграничному; военно-техническому; в области ТЭК, в сфере науки и новых технологий, в сфере промышленности. Подкомиссии рассматривают вопросы состояния и перспектив развития торгово-экономического сотрудничества приграничных регионов Российской Федерации и Республики Казахстан, сотрудничества в области сельского хозяйства и управления земельными ресурсами, таможенного и приграничного контроля, охраны окружающей среды, предупреждения чрезвычайных ситуаций и их ликвидации, миграции и демографии, туризма и спорта, а также вопросы согласования между приграничными регионами сроков проведения выставок региональных товаропроизводителей и приграничных сельскохозяйственных ярмарок.

Большую часть правовой базы приграничного сотрудничества России и Казахстана составляют двусторонние соглашения. Среди основополагающих соглашений, регламентирующих приграничное сотрудничество двух стран, следует отметить: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан [18]; Соглашение между Правительством Российской

Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве от 8 декабря 2011 года [19], Договор о российско-казахстанской государственной границе от 2 декабря 2005 года [8], Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве в охране внешних границ от 30 января 2002 года [7].

Важным структурным элементом правовой базы приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан являются соглашения, посвященные конкретным направлениям сотрудничества, таким как свободная торговля, охрана окружающей среды, таможенные вопросы и т.д. Следует также отметить Соглашение о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 7 сентября 2010 года [20], пришедшее на смену аналогичному соглашению от 27 августа 1992 года. В соответствии с данным Соглашением ежегодно проводятся заседания российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, на которых принимаются отчеты рабочих групп¹ за прошедший год и планы на будущий год, ставятся задачи и принимаются решения по водоохранным мероприятиям в бассейнах рек, проводится обмен гидрологической, гидротехнической и гидрохимической информацией.

Большое значение для развития приграничного сотрудничества двух стран имеют ставшие традиционными, ежегодные тематические форумы межрегионального сотрудничества России и Казахстана с участием глав государств². Проведение форумов дает возможность обмениваться мнениями по наиболее актуальным вопросам двусторонних отношений, способствуя развитию политико-правовой базы двустороннего приграничного сотрудничества. Так, на XV Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана, прошедшем в ноябре 2019 года в Петропавловске (Казахстан) были подписаны следующие документы:

- План совместных действий России и Казахстана на 2019–2021 годы;
- План мероприятий и перечень перспективных региональных инициатив по реализации Программы межрегионального и при-

¹ Рабочие группы по бассейнам рек Ишим, Иртыш, Тобол, Урал, Большой и Малый Узень.

² Форумы проводятся ежегодно с 2003 года.

граничного сотрудничества между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан на 2018–2023 годы;

– Меморандум о намерениях между Министерством экономического развития РФ и Министерством национальной экономики Республики Казахстан по подготовке и реализации Программы приграничного сотрудничества «Россия – Казахстан»;

– Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области туризма между Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством культуры и спорта Республики Казахстан;

– Протокол о внесении изменения в Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан от 10 декабря 1994 годы;

– Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан от 3 октября 2006 года.

Кроме того, подписано несколько десятков документов межрегионального и коммерческого характера.

Следует также отметить, что проведение тематических форумов позволяет полнее охватить весь спектр имеющихся проблем в той или иной сфере приграничного сотрудничества России и Казахстана, способствуя выработке важных стратегических решений. Например, в рамках XV Форума, посвященного «новым подходам и тенденциям в развитии туризма России и Казахстана», были проведены выставки и мероприятия, на которых регионы двух стран продемонстрировали свой туристический потенциал. В данных мероприятиях приняли участие представители из 18 регионов Казахстана и 11 регионов России, 7 туристических компаний из двух стран, а также делегаты других организаций, представляющих туристический бизнес. Кроме того, на Форуме были уточнены детали предстоящего подписания Соглашения между администрацией Актюбинской области Республики Казахстан и Правительством Челябинской области РФ о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном, культурном и гуманитарном сотрудничестве; были проведены встречи представителей Центра развития туризма Че-

лябинской области с коллегами из других регионов России и Казахстана, на которых был достигнут ряд договоренностей, в частности с Министерством культуры и спорта Республики Казахстан об участии южноуральской делегации в международной выставке KITF в г. Алматы в апреле 2020 года¹. На Форуме были обозначены вопросы, требующие дальнейшей проработки, как на уровне межгосударственного сотрудничества, так и на уровне двустороннего взаимодействия приграничных регионов, в частности: «модернизация пограничных переходов на наших границах в целях комфортного прохождения туристов, совершенствование туристской транспортно-логистической инфраструктуры, развитие совместными усилиями туризма на Каспийском море, содействие становлению космического туризма и другие» [26].

Правовую базу двусторонних отношений в формате «регион – регион» можно условно поделить на три подгруппы.

1. Соглашения общего характера: «о дружбе и сотрудничестве» или «о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве». Например, Соглашение между Правительством Тюменской области и Акиматом Северо-Казахстанской области о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной и социальной сферах от 17 мая 2011 года.

2. Соглашения между министерствами и ведомствами регионов России и Казахстана. Например, Соглашение между Департаментом по чрезвычайным ситуациям Костанайской области МЧС Казахстана и Главным управлением МЧС России по Курганской области о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 4 октября 2005 года.

3. Соглашения по конкретным направлениям сотрудничества. Например, Соглашение о сотрудничестве в сфере агропромышленного комплекса между Акиматом Северо-Казахстанской области Республики Казахстан и администрацией Курганской области Российской Федерации (1998 г.); Соглашение между правительствами России и Казахстана о строительстве совместных пунктов пропуска на российско-казахстанской государственной границе (2006 г.); Меморандум о сотрудничестве между акцио-

¹ Международная выставка KITF проводится с 2000 г. в Казахстане и является самой крупной в Центральной Азии профессиональной площадкой по вопросам туризма.

нерным обществом «Российский экспортный центр» и акционерным обществом «Аграрная кредитная корпорация» Казахстана (2017 г.)

Отдельно стоит отметить многосторонние соглашения между приграничными территориями: Актюбинской, Западно-Казахстанской и Костанайской областями Республики Казахстан и Оренбургской областью Российской Федерации. Четырехсторонние договоры между этими регионами касаются вопросов производственно-хозяйственных отношений, охраны окружающей среды, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, торгово-экономического и гуманитарного характера и могут в будущем послужить основой для образования на этой территории модели «еврорегиона».

Рассмотренные категории политико-правовой основы приграничного сотрудничества России и Казахстана, безусловно, сыграли конструктивную роль в выстраивании и развитии двусторонних отношений, однако они представляют собой лишь «внешнюю» сторону взаимодействия и осуществляются в рамках актуальных вопросов приграничного сотрудничества, не распространяясь на сферу глобальных национальных интересов. В этой связи большое значение имеет опора на национальное законодательство двух стран, определяющее основные принципы, задачи и направления приграничного сотрудничества, а также полномочия субъектов приграничного сотрудничества России и Казахстана.

В Российской Федерации сложилась многоступенчатая система правового регулирования, которую составляют конституционное законодательство, федеральные законы и подзаконные акты, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашения о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Кроме законодательной базы в Российской Федерации существует централизованный механизм содействия регионам в развитии международных и внешнеэкономических связей с помощью Совета глав субъектов РФ и Консультативного совета субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России.

Государственное регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации [11], Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [21], законами «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [24], «О международных договорах Российской Федерации» [22], «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [23] и иными законодательными актами. Основным законом в России, регулирующим на государственном уровне вопросы приграничного сотрудничества, является Федеральный закон от 26 июля 2017 года «Об основах приграничного сотрудничества» [25].

Однако в Казахстане подобного закона о приграничном сотрудничестве до сих пор нет, хотя попытки по его разработке предпринимались. Например, в 2006 году в Казахстане вышло распоряжение Премьер-министра «О создании рабочей группы по разработке проектов Закона Республики Казахстан “О приграничном сотрудничестве в Республике Казахстан” и Программы приграничного сотрудничества и социально-экономического развития приграничных территорий», однако в 2007 году это распоряжение утратило свою силу распоряжением Премьер-министра Казахстана. В принятии важных решений, касающихся взаимодействия приграничных регионов, Казахстан руководствуется в первую очередь положениями Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств и двусторонними соглашениями.

Таким образом, одной из проблем приграничного сотрудничества России и Казахстана на данном этапе является значительное отставание национальной политико-правовой базы от динамики подписания международных правовых документов с участием двух стран. Кроме того, очевидна необходимость синхронизации дальнейшего развития внутригосударственного и международного уровней политико-правовой основы по времени и по содержанию в соответствии с национальными интересами, актуальными политическими и экономическими задачами, стоящими перед Россией и Казахстаном. Идентичность политико-правового поля позволит повысить эффективность приграничного сотрудничества на межгосударственном и региональном уровнях.

В заключение важно отметить, что совершенствование политико-правовой основы приграничного сотрудничества двух стран на современном этапе должно включать в себя не только развитие международной и национальной законодательной базы, создание новых платформ для двустороннего диалога, но и обеспечение дифференцированного подхода к каждому субрегиону в отдельности. Сложившаяся политико-правовая основа приграничного сотрудничества России и Казахстана не позволяет в полной мере реализовывать местный экономический потенциал того или иного региона, поскольку значительно ограничивает прямые контакты на уровне местных властей и муниципальных образований как со стороны Российской Федерации, так и со стороны Республики Казахстан.

Список литературы

1. *Бажанов Е.П., Бажанова Н.Е.* Диалог и столкновение цивилизаций. – М.: Весь мир, 2013. – 272 с.
2. *Бажанов Е.П., Бажанова Н.Е.* Международные отношения в XXI веке. – М.: Восток-Запад, 2011. – 167 с.
3. *Божко Л.Л.* Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 4. – С. 47–54.
4. *Вардомский Л.Б.* Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ // Аналитические записки: приложение к журналу «Международная жизнь». – 2008. – Спец. выпуск. – 132 с.
5. *Вардомский Л.Б., Голицина И.И., Самбурова Е.Н.* Государственные границы и региональное развитие: полит-географический аспект // Политическая география: современное состояние и пути развития. – М., 2002. – С. 35–46.
6. *Гуменюк И.С., Кузнецова Т.Ю., Осмоловская Л.Г.* Местное приграничное передвижение как эффективный инструмент развития приграничного сотрудничества // Балтийский регион. – Т. 8. – 2016. – № 1. – С. 97–117.
7. Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве в охране внешних границ от 30 января 2002 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901892746> (дата обращения: 10.10.2019).
8. Договор о российско-казахстанской государственной границе от 18 января 2005 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901923590> (дата обращения: 10.10.2019).
9. *Кашбразиев Р.В., Кукушкина Ю.М.* Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана: перспективы использования зарубежного опыта региональной интеграции // Финансы и кредит. – 2013. – № 45. – С. 25–36.
10. Конвенция по приграничному сотрудничеству государств – участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902196976> (дата обращения: 10.10.2019).
11. Конституция Российской Федерации (с изм. на 27 марта 2019 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskoj-federacii> (дата обращения: 09.10.2019).
12. Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 2004 г. // online.

- zakon. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30307691#pos=0;0 (дата обращения: 09.10.2019).
13. Николаев С. Россия – Казахстан: приграничное и межрегиональное сотрудничество // *Международная жизнь*. – 2010. – № 11. – С. 49–57.
 14. Огнева В.В. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: современные горизонты // *Среднерусский вестник общественных наук*. – 2012. – № 2. – С. 177–179.
 15. Осадчая О.П. Существующие подходы к организации внешнеэкономических отношений в форме приграничного сотрудничества // *Известия АлтГУ*. – 2013. – № 2/1 (78). – С. 266–269.
 16. Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан на 2018–2023 годы. – URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/5a5f360b-c2c2-4438-9e9b-12dbc66af549/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5a5f360b-c2c2-4438-9e9b-12dbc66af549> (дата обращения: 09.10.2019).
 17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Казахстаном // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901748489> (дата обращения: 10.10.2019).
 18. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан (с изм. на 7 июня 2012 г.) // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902014013> (дата обращения: 10.10.2019).
 19. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве от 8 декабря 2011 г. // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902240036> (дата обращения: 10.10.2019).
 20. Соглашение о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 7 сентября 2010 г. // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902240034> (дата обращения: 10.10.2019).
 21. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (с изм. на 13 июля 2015 г.). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901723799> (дата обращения: 09.10.2019).
 22. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (с изм. на 12 марта 2014 г.) // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/9012279> (дата обращения: 09.10.2019).
 23. Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с изм. на 28 ноября 2018 г.) // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902247071> (дата обращения: 09.10.2019).
 24. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (с изм. на 1 мая 2019 г.) // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации*. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901881964> (дата обращения: 09.10.2019).
 25. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // *Информационно-правовой портал Гарант.Ру*. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71630188/> (дата обращения: 10.10.2019).
 26. Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана // *Сайт Президента России*. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59075> (дата обращения: 10.10.2019).
 27. Шумский Н. Региональные экономические объединения государств Содружества // *Международная экономика и международные отношения*. – 2012. – № 3. – С. 52–58.

Мартынова Дарья Олеговна,

кандидат политических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: daria.mosolova@gmail.com

Daria O. Martynova,

PhD in Political Sciences,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: daria.mosolova@gmail.com

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ МУН ЧЖЭ ИНЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДИАЛОГА С КНДР

THE POLITICAL SITUATION INSIDE THE REPUBLIC OF KOREA DURING MOON JAE-IN'S PRESIDENCY AND THE PROSPECTS OF THE DIALOGUE WITH THE DPRK

Аннотация: статья рассматривает изменения внутривнутриполитической ситуации в Республике Корея с начала правления президента Мун Чжэ Ина в 2017 году. За чуть более чем два года нахождения у власти президент Мун успел провести немало реформ, которые оцениваются экспертами неоднозначно. Придя к власти, Мун Чжэ Ин имел поддержку большей части населения страны; на данный момент его рейтинг опустился ниже 50%, несмотря на осуществляемые серьезные перемены, и единственным его политическим курсом, который по-прежнему поддерживает большая часть южнокорейцев, является диалог с КНДР. В статье рассматриваются изменения, проведенные Мун Чжэ Ином в силовых структурах, его попытки решения социальных и экономических проблем, политика отказа от атомной энергетики и их последствия, а также текущее состояние и перспективы развития межкорейских отношений.

Ключевые слова: Республика Корея, Мун Чжэ Ин, атомная энергетика, военные реформы, КНДР, межкорейский диалог, американо-северокорейские отношения.

Abstract: the article deals with the changes in the domestic political situation in the Republic of Korea since President Moon Jae-In has come to power in 2017. During two years in office, President Moon managed to implement many reforms, which are estimated ambiguously by experts. When he came to power, Moon Jae-in had the support of most of the country's population; and now his rating has fallen below 50%, despite the ongoing changes. His only political course, which is still supported by most of the South Koreans, is the dialogue with the DPRK. The article investigates the changes carried out by Moon Jae-in in the defense system, his attempts to solve social and economic problems, the policy of abandoning nuclear energy and their consequences, as well as the current state and prospects for the development of inter-Korean relations.

Key words: Republic of Korea, Moon Jae-in, atomic energy, military reforms, the DPRK, interkorean dialogue, the DPRK-US relations.

Особенности президентства в Республике Корея

Президентство в Республике Корея (РК) обладает рядом специфических черт, связанных с историей этой страны. Историческая особенность корейского государства еще с древних времен возлагала на лидера личную ответственность за все происходящие события, что дополняется крайне высокой коллективной эмоциональностью корейского общества, готового практически по любому поводу выйти на многотысячный митинг. И общество, и политические оппоненты в этой стране пристально следят за каждым действием президента, и любая политическая недальновидность или несвоевременная реакция на что-то может вызвать масштабные протесты.

В конце 2016 года в Республике Корея прошли рекордные для этой страны по количеству людей демонстрации, в которых приняли участие более 2 млн человек. Протестовавшие требовали отставки президента Пак Кын Хе, правившей в стране с 2013 года. Ее приход к власти был настоящим событием: она стала первой в истории страны женщиной-президентом, но, кроме того, она является дочерью Пак Чон Хи – президента РК в 1962–1979 годах, автора «экономического чуда», фактически превратившего Южную Корею из одной из беднейших стран Азии в «азиатского тигра». Методы правления Пак Чон Хи и репрессии, тем не менее, были крайне жесткими: в южнокорейском обществе он является такой же спорной фигурой, как в российском обществе И.В. Сталин. Последнее обстоятельство поставило Пак Кын Хе с самого начала в крайне сложное положение: консерваторы всё время ожидали от нее решимости отца, либералы же жестко критиковали ее за любое не устраивавшее их решение, припоминая, что она является дочерью жестокого диктатора. Пак Кын Хе в такой ситуации не имела права даже на малейшую ошибку. Произошедшая 16 апреля 2014 году трагедия с паромом «Севоль», унесшая жизни более 300 человек, большинство из которых были детьми, и слишком медленная реакция правительства на нее, а также возложенная на правительство ответственность за ошибки в ходе спасательной операции фактически стоили Пак Кын Хе карьеры. По стране прошли масштабные антиправительственные протесты, чем умело воспользовалась оппозиция. Ситуацию усугубляла и крайне жесткая позиция Пак по отношению

к КНДР: в 2016 году напряженность между государствами достигла беспрецедентного уровня. Рейтинг Пак Кын Хе оставался крайне низким вплоть до конца 2016 года, когда внезапно выяснилось, что ее близкая подруга – шаманка Чхве Сун Силь – имела доступ к государственным документам, а также возглавляла ряд благотворительных фондов, которые подозревали в мошенничестве. Скандал закончился импичментом, подтвержденным в марте 2017 года Конституционным судом Республики Корея. В августе 2018 года Верховный суд приговорил Пак Кын Хе к 33 годам заключения и штрафу в 20 млрд вон [7].

Так закончилось правление первой в истории Южной Кореи женщины-президента, однако это далеко не первый случай тюремного заключения экс-президентов этой страны. Такая же участь постигла президентов Чон Ду Хвана, Ро Дэ У, а марте того же 2018 года был арестован и предшественник Пак Кын Хе Ли Мён Бак (2008–2013) по обвинению в получении взяток на сумму более 10 млн долл. и иных злоупотреблениях [6]. Подобная участь, вероятно, ожидала бы и президента Но Му Хёна (2003–2008), чье самоубийство, ставшее результатом обвинения в коррупции, в 2009 году вызвало волну антиправительственных протестов в Южной Корее (больше связанных, правда, с мученической смертью экс-президента, а не со всенародной поддержкой). Если учитывать ближайших родственников южнокорейских президентов, приговоренных к заключению в результате антикоррупционных расследований, этот список станет еще больше.

Президентство в Южной Корее, как можно заключить, предполагает огромную ответственность за каждое действие – любое решение может быть истолковано оппонентами как неверное, а политическая традиция страны может его не простить. Среди корееведов давно ходит ироничная шутка о том, что избрание в президенты в Южной Корее автоматически означает уголовное преследование с истечением срока полномочий. Кроме того, каждый раз, как правило, ожидания общественности от новоизбранного президента слишком высоки, и поэтому к моменту окончания его полномочий рейтинг существенно падает – такая судьба постигла практически всех южнокорейских президентов, кроме, пожалуй, лауреата Нобелевской премии мира Ким Дэ Чжуна (1998–2003). В подобной печальной ситуации на дан-

ный момент достаточно велики шансы оказаться и у действующего президента РК Мун Чжэ Ина.

Правление Мун Чжэ Ина: основные внутренние перемены

Мун Чжэ Ин пришел к власти в 2017 году после импичмента Пак Кын Хе с результатом 41,08% голосов избирателей. Именно он был единственным оппонентом Пак Кын Хе на предыдущих выборах в 2012 году, проиграв тогда всего 3,5% голосов. Согласно Конституции РК он будет править до 2022 года, после чего будет избран другой президент – переизбрание на второй срок основным законом государства не допускается.

Мун Чжэ Ин, юрист, переквалифицировавшийся в политика, начал свою карьеру как помощник президента Но Му Хёна по кадровым вопросам. Коллеги отзывались о Мун Чжэ Ине как о доброжелательном и искреннем стороннике политики Но Му Хёна, хотя и с недостатком политической харизмы [26]. Несмотря на то что правление Но Му Хёна окончилось политическим кризисом, Мун Чжэ Ин отзывается о нем положительно: он не раз упоминал об этом после самоубийства экс-президента, лично был координатором дел, связанных с его похоронами, посвятил ему немало страниц в своей книге «Fate, Destiny and Moon Jae-in» [19], изданной в 2017 году. Было очевидным, что, как минимум, в отношении КНДР Мун Чжэ Ин будет придерживаться принципов, заложенных Ким Де Чжуном и продолженных Но Му Хёном (до прихода к власти консервативного Ли Мён Бака). В 2015–2016 годах Мун возглавлял Демократическую партию «Тобуро», от которой и был выдвинут в кандидаты на пост президента.

То, что президентство начнется с радикальных перемен, было достаточно предсказуемо. Фракционная борьба в южнокорейском правительстве всегда была жесткой. Предшественники Муна – Ли Мён Бак и Пак Кын Хе – были представителями консервативной партии «Сэнури», репутация которой после импичмента Пак пострадала настолько, что было принято сменить название на «Свободную Корею» (впрочем, переименование партий является нередкой практикой для партийной системы РК). Пришедшему к власти Мун Чжэ Ину было логично позиционировать себя как кандидата, полностью противоположного Пак Кын Хе во внутренней и внешней политике.

С этого противопоставления он начал в буквальном смысле – сразу же после инаугурации в РК заговорили о новом стиле управления и «открытости» Муна. Он максимально ослабил президентскую охрану, останавливал кортеж, чтобы лично пообщаться с народом, начал напрямую общаться с иными представителями власти в отличие от Пак Кын Хе, которая все рабочие вопросы предпочитала решать через помощников [5]. Кроме того, Мун пообещал переехать из администрации президента в центр Сеула, чтобы быть «ближе к народу» (на момент написания статьи, однако, этого так и не произошло). С беспрецедентным размахом была отмечена очередная годовщина демократического восстания в Кванчжу 18 мая 1980 года, а сам Мун во время церемонии памяти жертв заплакал и пообещал, что «справедливость восторжествует» [14]. Вопреки опасениям южнокорейских феминисток, опасавшихся за место женщин в политике РК после импичмента Пак Кын Хе, впервые в истории главой южнокорейского МИДа была назначена женщина. Принимались и иные дела частного характера, например спасение президентом собаки с мясной фермы; все они получали большую огласку в СМИ. Эти меры невозможно не назвать популистскими, и они дали результат – сразу же после инаугурации популярность президента была очень высокой, его действия одобряли 83% населения страны.

Президент начал выполнять предвыборные обещания, повысив заработную плату военнослужащим срочной службы (со 195 тыс. до 259 тыс. вон в месяц) [18]. Кроме того, спустя всего несколько дней после инаугурации Мун заявил о намерении реформировать вооруженные силы, прокуратуру и разведку, что начало осуществляться довольно быстро. Ряд предвыборных обещаний Муна были связаны именно с вооруженными силами, такие как обеспечение соблюдения прав человека во время службы, сокращение срочной службы и т.д. Проект масштабной «Реформы обороны 2.0» был представлен 27 июля 2018 года [28]. Многие предвыборные обещания были выполнены: срок службы в сухопутных войсках был сокращен с 22 до 18 месяцев, в военноморских – с 23 до 20, в военно-воздушных – с 24 до 22 месяцев; был сокращен численный состав армии, в том числе на генеральских должностях. Лицам, по религиозным или иным убеждениям не имеющим возможности пройти службу в армии, впервые

предоставили возможность альтернативной гражданской службы (ранее они несли за это уголовную ответственность), а в отношении тех, кто отбывал срок или находился под следствием за отказ служить по религиозным или иным моральным убеждениям, были прекращены уголовные дела и объявлена амнистия.

Однако, пожалуй, наиболее важный момент, связанный с «Реформой обороны 2.0» – это передача оперативного контроля над вооруженными силами РК в военное время от Штаба объединенного командования США и РК в распоряжение вооруженных сил непосредственно Южной Кореи, «как только это будет возможным» [28]. Это очень серьезный шаг в связи с тем, что оперативный контроль остается общим фактически с 1950 года, и если Мун Чжэ Ин добьется его передачи РК, то это может существенно повысить его рейтинг.

«Реформа обороны 2.0» активно критикуется консерваторами, недовольными тем, что реформа рассчитана на то, что КНДР больше не является «врагом № 1» для РК, кроме того, они недовольны сокращением вооруженных сил. Реформа, действительно, имеет нейтральный характер, а сокращение численного состава во многом обусловлена не столько заботой о молодом поколении, сколько ответом на демографическую ситуацию – в связи со снижением рождаемости снижается и количество мужчин призывного возраста. Однако военный бюджет при этом возрастает – при Мун Чжэ Ине он был расписан до 2023 года; общий объем военных расходов на предстоящие пять лет превысит 241 млрд долл. с увеличением среднегодового роста в среднем на 7,5% каждый год – это заметно больше, чем было при консервативных Ли Мён Баке (6,1%) и Пак Кын Хе (4,2%) [2]. Возможно, скрытая причина, по которой консерваторы критикуют реформу, заключается в том, что армия всегда была опорой консервативных президентов, а ее реформирование и кадровые перестановки Мун Чжэ Ина были нацелены, в том числе, и на изменение этой ситуации.

Была реформирована полиция – произошло разделение на региональную, которая подчиняется правительству, и местную, которая подчиняется мэрам. Суть реформы состоит в том, чтобы передать расследование мелких преступлений (которые, правда, включают в себя довольно большой спектр уголовных статей,

связанных с насилием) местной полиции, а более глобальные дела остаются у региональной. Осуществляться реформа начала только в 2019 году, поэтому делать выводы о ее эффективности рано. Однако существует немало опасений, что подобное разделение может дать местной полиции возможности для злоупотреблений, в том числе коррупционного характера.

Однако если выводы о силовых реформах пока делать рано, то с энергетической сферой ситуация очевидно тревожна: для южнокорейской экономики преобразования, осуществляемые администрацией Муна в энергетической сфере, чреватые глубоким кризисом. Одной из основных задач, которые Мун Чжэ Ин ставил в начале предвыборной программы, был постепенный отказ от использования атомной энергии в связи с опасениями повторения ситуации, подобной аварии на японской Фукусиме, особенно учитывая то, что по плотности расположения атомных реакторов Южная Корея занимает первое место в мире [9]. Фукусима, находящаяся в опасной близости от Кореи, действительно произвела на ее население устрашающий эффект, и многих избирателей, скорее всего, привлекли популистские планы Мун Чжэ Ина по избавлению от АЭС, но, вероятно, никто тогда не задумывался, какой будет альтернатива вырабатываемой ими энергии.

Согласно заявлению президента от июня 2017 года Корея должна стать зоной, свободной от атомной энергии, а основная ставка будет сделана на возобновляемые источники электроэнергии. Следом за заявлением был остановлен реактор «Кори-1» и заморожено строительство реакторов «Сингори-5» и «Сингори-6» недалеко от г. Ульсан. Подобная политика является резким поворотом от курса, по которому шли предыдущие администрации: при Ли Мён Баке предполагалось, что атомные станции будут одним из главных поставщиков электроэнергии в стране, а Пак Кын Хе планировала в перспективе увеличить количество атомных реакторов до 36 (на момент ее правления в стране было 24 работающих реактора, которые производили около 1/3 всей потребляемой электроэнергии) [23].

Столь самоуверенная политика по отказу от АЭС сразу же вызвала множество сомнений у большинства экспертов. Мун Чжэ Ин отказался от планов по замене реакторов на части станций, ког-

да истечет их срок эксплуатации – вместо этого реакторы теперь по плану будут заморожены. Это достаточно амбициозное решение, учитывая, что на значительной части южнокорейских АЭС сроки эксплуатации реакторов истекают в период с 2020 по 2030 год – довольно сомнительно, что за такой короткий период им будет создана альтернатива из возобновляемых источников. Кроме того, производство ими такого же количества возобновляемой энергии будет обходиться стране значительно дороже, а технически это будет сложно осуществимо. Против такой политики сразу же выступили предприниматели, опасаящиеся, что прекращение работы ряда АЭС сразу же скажется на эффективности производств – на данный момент они являются основными потребителями электроэнергии в стране (56,1%) [3]. Уже в октябре 2017 года специальная государственная комиссия рекомендовала возобновить строительство реакторов «Сингори-5» и «Сингори-6».

Выдержав годовую паузу, осенью 2018 года Мун Чжэ Ин продолжил борьбу против АЭС. 24 октября 2018 года была утверждена «дорожная карта» по переходу от ядерной энергии к возобновляемым источникам. Было принято решение не строить шесть новых атомных реакторов и не продлевать срок эксплуатации еще 14-ти – это предполагает, что к 2038 году работающих в РК реакторов будет всего 14 [3]. В общей сложности по сравнению с 2016 годом производительность АЭС в Южной Корее уже упала на 36%, в то время как производительность угольных электростанций возросла на 22% [3] – это при том, что в 2017 году Мун Чжэ Ин давал обещания сократить нагрузку и на них, поскольку ТЭЦ являются основным источником смога, от которого страдает практически вся территория страны и, в особенности, окруженный горами Сеул. Проблемы со смогом, действительно, существенно усугубились за последние два года; содержание вредных веществ в воздухе в Сеуле всё чаще превышает допустимые нормы в десятки раз, в то время как южнокорейские СМИ активно перекалывают ответственность за это на Китай. Пекин, в свою очередь, обвиняет Сеул в отсутствии доказательств того, что обострившаяся проблема смога связана с КНР, а не со значительно увеличившейся нагрузкой на южнокорейские ТЭЦ. Данная проблема стала неожиданным камнем преткновения в отношениях между Республикой Кореей и Китаем.

Кроме того, южнокорейские энергетические корпорации несут многомиллионные убытки. Миллиарды вон, потраченные на реконструкцию реактора «Вольсон-1» [21], который в итоге было принято решение не восстанавливать, а также на проектирование и строительство четырех новых реакторов в итоге оказались выброшенными на ветер. В апреле 2019 года правительством было объявлено о планах по сокращению нагрузки на угольные ТЭЦ и постепенном демонтаже устаревших электростанций с заменой их на всё те же возобновляемые источники, что чревато, в лучшем случае, существенным ростом цен на электричество в Корее, что вызывает беспокойство значительного числа населения. Смотря на проблему более широко, можно предсказать ощутимый экономический кризис, связанный с подорожанием энергии при её всё большем потреблении. Последствия такого кризиса ощутит как население, так в большой мере и южнокорейские экономические конгломераты, большинство которых ориентированы на экспорт. Кроме того, энергетическая политика Муна уже создала ряд трудностей во внешней политике, связанных с обслуживанием южнокорейской АЭС в Объединенных Арабских Эмиратах, а также поставила под вопрос планы по строительству Республикой Корея АЭС за рубежом. На данный момент энергетическая политика Мун Чжэ Ина принесла лишь серьезные финансовые убытки; при этом перспективы ее успеха по-прежнему остаются сомнительными.

Серьезных действий со стороны правительства требует и социально-демографическая ситуация в Корее. Население РК стареет катастрофическими темпами [25]: по прогнозам экспертов, к 2060 году доля людей старше 65 лет превысит 40% ее населения, в результате чего на 100 граждан работоспособного возраста будет приходиться 80 пенсионеров (сейчас эти цифры составляют 100 и 18 соответственно) [8]. Подобная ситуация беспрецедентна: пока никто не знает ответа на вопрос: как будет в такой ситуации возможно поддерживать хотя бы относительно приемлемый уровень жизни пенсионеров, обеспечивать их пенсиями и медицинским обслуживанием? Пак Кын Хе пыталась среагировать на этот тренд: например, провела реформу университетов, которых теперь в РК слишком много для сокращающегося количества студентов и попыталась «оптимизировать» гумани-

тарные специальности, сделав ставку на наиболее востребованные – и тут же была обвинена в попытке жесткого контроля над университетской свободой. Реформа, по сути, провалилась, однако и глобально проблема демографии в стране не решена; она не имеет перспектив решения и в ближайшее время, поэтому предсказуемо, что какие-либо реформы в отношении демографической проблемы, скорее всего, не будут популярными. Мун Чжэ Ин относительно «сгладил» последствия этой реформы, сократив финансирование наименее популярных университетов и попытавшись переориентировать региональные университеты на привлечение иностранных студентов, однако ясно, что это временная мера – количество студентов действительно будет сокращаться.

Много проблем уже сейчас возникает и с пенсионерами: от увольнения в предпенсионном возрасте до нехватки средств на жизнь из-за высокого уровня цен. Надеюсь завоевать поддержку старших поколений, Мун Чжэ Ин увеличил в 2019 году размер базовой пенсии с 250 до 300 тысяч вон (примерно с 210 до 250 долл.), однако проблему бедности среди пенсионеров это не решило. После этого администрация предложила законопроект новой пенсионной реформы, предусматривающей повышение пенсии до 400 тысяч вон и разные доплаты [22], исходя из доходов пенсионера во время работы, однако неясно, как она будет осуществляться: это финансовое бремя ляжет на плечи налогоплательщиков, которых будет становиться всё меньше, в то время как пенсионеров – всё больше. Статистика тем временем неутешительна: Южная Корея занимает одно из первых мест в мире по количеству самоубийств среди пенсионеров – большинство из них совершают обычно те, кто не имеет родственников.

Мун Чжэ Ин продолжил решать вопросы, связанные с безработицей, однако и здесь его экономическая политика пока терпит крах. Как в случае с пенсионерами, Мун увеличил количество социальных выплат, однако трудовые доходы населения при этом всё понижаются. Существенное повышение налогов на крупные компании и госкорпорации привело к закрытию в стране ряда заводов. Их процент не велик, однако для некоторых городов подобные предприятия были одними из главных создателей рабо-

чих мест, как в случае с г. Кунсаном: закрытие корабельной верфи «Hyundai Heavy Industries» и сворачивание работы автомобильного завода «GM» привели к резкому оттоку населения из города [12]. Новые рабочие места при администрации Мун Чжэ Ина создаются в основном за счет бюджетных организаций (например, полиции), однако ориентированный на экспорт бизнес, являющийся основным источником дохода страны, оказался в трудном положении. Кроме того, подавляющее большинство южнокорейской молодежи имеет высшее образование и хочет получить работу в соответствии со своей квалификацией, чего бюджетный сектор обеспечить не способен. Логичные, казалось бы, меры Мун Чжэ Ина по повышению МРОТ и жесткому ограничению на переработки (от которых страдала большая часть работающего населения) неожиданно открыли и другую сторону: желающие заработать больше посредством переработок этой возможности лишились, а повышение МРОТ и налогов часто не позволяет работодателями нанимать большее количество персонала. Проблема безработицы, особенно среди молодежи, при Мун Чжэ Ине, таким образом, не только не была решена, но даже усугубилась. На этом фоне планируется скорое повышение тарифов ЖКХ и проезда на общественном транспорте, т.е. уровень жизни вновь подорожает.

Острой проблемой для Южной Кореи до сих пор является коррупция на разных государственных уровнях. С ней традиционно пытаются бороться все президенты, однако видимых результатов это не приносит. Мун Чжэ Ин решил действовать радикально, организовав антикоррупционную кампанию, в рамках которой были арестованы высокопоставленные лица Национального агентства разведки РК, государственные деятели, связанные с администрацией Пак Кын Хе, и даже глава «Samsung Electronics» Ли Чжэ Ён, которого в 2018 году осудили условно, однако недавно дело возобновили вновь. В целом в рамках борьбы с коррупцией за правление Мун Чжэ Ина в РК прошло множество скандалов, в результате которых высокопоставленные государственные служащие лишались своих должностей: это касается как силовых структур, так и правительства, судов и прокуратуры. Кроме того, по подозрению в коррупции были арестованы более 80 руководителей ведущих бизнес-компаний страны.

Планы Мун Чжэ Ина по созданию отдельного следственного органа, который занимался бы расследованием коррупционных дел госслужащих, озвученные еще в 2017 году, пока не осуществились в связи с противодействием консервативных партий, в частности «Свободной Кореи» [24]. Не отступил Мун и от идеи реформирования прокуратуры в целях превращения ее в более «послушный» государственный орган. С этой целью он даже пошел на рискованный шаг – назначил в августе 2019 года на пост министра юстиции Чо Гука, бывшего профессора Сеульского государственного университета, в 2017–2019 годах занимавшего должность секретаря по кадровой политике (должность, которую сам Мун Чжэ Ин когда-то занимал при Но Му Хёне) и лично преданного Мун Чжэ Ину человека, чье имя, однако, связано с большим количеством громких скандалов [подробнее см.: 27] (в итоге последнего из которых он был уволен с поста секретаря в июне 2019 г.) [1]. Его назначение на министерскую должность было расценено оппозицией как объявление войны, в результате чего политическая ситуация вновь становится нестабильной, а население стало выходить на демонстрации.

Несмотря на то что со стороны экономическая ситуация в Южной Корее не выглядит нестабильной, при ее разборе становится очевидным, что многие шаги новой администрации ее не укрепили, а, наоборот, создали новые проблемы. Пока они не так очевидны, поскольку на их решение у правительства в бюджете есть средства, которые, однако, сокращаются. Энергетическая политика Мун Чжэ Ина пока также грозит обернуться финансовым, а возможно, и экологическим коллапсом в связи с резким увеличением нагрузок на угольные ТЭЦ. «Реформа обороны 2.0», пожалуй, сможет повысить престиж Южной Кореи и уменьшить ее военную зависимость от США (впрочем, речь о передаче оперативного командования затрагивает лишь военное время), однако последствия остальных силовых перестановок можно будет оценить спустя некоторое время. В такой ситуации у Мун Чжэ Ина остается единственный политический козырь – это диалог с северным соседом.

Межкорейский диалог: текущее состояние и перспективы

Налаживание отношений с Севером с самого начала было одним из приоритетных направлений, заявленных в предвыборной

программе Мун Чжэ Ина. Такой ход был логичным: южнокорейское общество устало от напряженности и хотело спокойствия. Учитывая, что с момента раскола страны прошло уже более 70 лет, мало кто из населения помнит страну единой, вопрос с желанием объединения страны – отдельная и крайне сложная тема, но очевидно, что войны не хочет никто, включая ярых сторонников давления на КНДР. В конце президентства Пак Кын Хе даже оптимистично настроенные эксперты-корееведы давали комментарии о вероятности начала боевых действий – страх постепенно начал охватывать южнокорейское общество, и протянувший руку навстречу КНДР Мун Чжэ Ин выглядел здесь практически спасителем.

Заявления Мун Чжэ Ина в отношении Севера изначально звучали мягче, даже когда на полуострове еще сохранялась напряженность, при этом он неоднократно подчеркивал, что видит только мирный способ разрешения конфликта (в отличие от предшествовавшего президента) и важность роли «США, Китая, Японии и России наряду с европейскими и южноазиатскими странами» [13]. Придя к власти, Мун объявил о намерении уделить внимание гуманитарным вопросам, в особенности общению и встречам между разделенными родственниками. Вскоре после «разрядки» они были восстановлены: в августе 2018 года была проведена 21-я с момента раскола страны встреча (предыдущая состоялась в 2015 году, после чего в связи с эскалацией напряженности встречи были отменены). Встречи разделенных семей с гуманитарной точки зрения, действительно, имеют большое значение, однако необходимо признать, что в текущем формате они практически не оставляют возможности увидеться большинству разделенных родственников, которые пока еще живы. Во встрече 2018 года приняли участие 83 представителя КНДР и 89 – Республики Корея [17]. Основная масса принимавших участие во встрече были старше 80 лет. С учетом того, что подобные встречи проводятся, в лучшем случае, раз в год, и участвует в них примерно 200 человек с обеих сторон, несложно посчитать, что процент семей, у которых есть шансы увидеться с учетом преклонного возраста, крайне мал. По статистике южнокорейского Красного Креста, в одной лишь РК по состоянию на июнь 2018 года проживало чуть более 57 тыс. человек, имеющих род-

ственников на Севере, 23 519 из которых находились в возрасте 80–89 лет, 12 295 – в возрасте более 90 лет [11]. Много тысяч южнокорейцев, имеющих родственников в КНДР, уже умерли, так и не дождавшись встречи с ними. Открытой статистики по КНДР нет, однако ясно, что возрастной порядок этих людей будет таким же. В 2018 году КНДР и РК договорились более тесно сотрудничать и проводить такие встречи чаще, но на данный момент новых не состоялось. Сложности в проведении этих встреч объяснимы: им предшествует длительный отбор кандидатов и их проверка (в Южной Корее отбор проводится посредством лотереи), и длительность этих процедур лишает большое количество людей шансов увидеть родственников. Несмотря на многообещающие заявления после встречи 2018 года и амбициозные планы обеих сторон по проведению в максимально быстрые сроки следующей встречи, сдвигов до сих пор не произошло.

Не происходит пока перемен и в отношении закрытого в 2016 году Кэсонского промышленного комплекса¹ – совместного экономического проекта, открытого в 2004 году, в период предыдущей «разрядки». Комплекс в целом был выгоден обеим Кореям: предприниматели с Юга получили возможность использовать дешевую рабочую силу, а для рабочих КНДР это был определенный источник дохода. После очередного ядерного испытания в 2016 году работа комплекса была остановлена, в результате чего более сотни южнокорейских компаний, связанных с Кэсоном, понесли финансовые потери. Все они ожидают восстановления работы комплекса, и, казалось бы, сейчас нет к этому препятствий, но есть одно важное обстоятельство: работа комплекса попадает под действие санкций, введенных Советом Безопасности ООН в 2017 году против КНДР. Вероятно, с этой точки зрения разочарование южнокорейских предпринимателей после саммита США – КНДР в Ханое, где США внезапно резко накануне саммита заняли обструкционистскую позицию «снятия санкций только после полной денуклеаризации» (ранее предполагалось, что США согласятся снять часть санкций в обмен на за-

¹ Кэсонский промышленный комплекс – промышленный парк, открытый в КНДР в 2004 году в 10 км от демилитаризованной зоны совместно с правительством Республики Корея. В работе комплекса участвовали более 100 южнокорейских компаний, в то время как количество занятых в производстве северокорейских рабочих было более 98%. Несмотря на решение правительства Севера и Юга не закрывать комплекс ни при каких условиях, после очередного обострения отношений в 2016 году его работа была остановлена.

крытие КНДР ядерного центра в Йонбёне), было гораздо сильнее, чем в целом у южнокорейского общества. Таким образом, и этот проект, несмотря на обоюдное желание его восстановления, пока не имеет продвижений.

В 2018 году по инициативе Республики Корея началось обсуждение проектов по соединению железных дорог РК и КНДР и запуску по ним скоростных поездов. Над проектом в 2018 году велась работа, южнокорейские специалисты оценивали состояние северокорейских дорог, и в конце декабря 2018 года первый поезд из Южной Кореи, в девяти вагонах которого находились около 100 человек, в основном чиновников и технических специалистов, пересек 38 параллель, доехав до северокорейского Кэсона [15]. Церемония имела важное символическое значение, но на этом работа над амбициозным проектом остановилась по той же самой причине, что и в случае с индустриальным комплексом – санкции препятствуют дальнейшему его развитию.

Говоря о межкорейских проектах в целом, важно понимать, что, каковым бы ни было желание Мун Чжэ Ина или любого другого политического лидера Южной Кореи развивать отношения с КНДР, этот диалог всегда может развиваться до той степени, до которой США это позволят, учитывая экономическую связь США и Республики Корея. После увольнения Дж. Болтона, которое, безусловно, можно рассматривать как широкий жест в сторону Пхеньяна, существует небольшой шанс, что межкорейские проекты будут выведены из-под действия санкций. Однако даже в этой ситуации экономические рычаги давления США на Республику Корея остаются в силе.

Кардинальных шагов в отношении КНДР Мун Чжэ Ин, впрочем, и не делает. Формально КНДР не признается в Южной Корее как самостоятельное государство – Закон о национальной безопасности, принятый еще в 1948 году, объявляет ее незаконным политическим образованием. Помимо этого закон содержит запрет на одобрительные речи или действия в поддержку КНДР. Несмотря на то что антагонизм «холодной войны» уже давно в прошлом, закон соблюдается до сих пор, и с определенной регулярностью и в настоящее время южнокорейские граждане обвиняются в нарушении его статей и получают реальные тюремные сроки (например, за хранение на информационных носителях северокорейских материалов).

рейских агитационных материалов, публичную демонстрацию в поддержку северокорейского режима и т.д.). Международные правозащитные организации, такие, например, как «Amnesty International», неоднократно критиковали Закон о национальной безопасности РК как нарушающий права человека, однако речь об его отмене, тем не менее, не идет. Не отмена, но хотя бы пересмотр Закона мог бы значительно способствовать межкорейскому диалогу, однако в Южной Корее таких планов нет.

Помимо указанного Закона в связи с тем, что Южная Корея не признает КНДР как государство, в стране существует и такой государственный орган, как Управление пяти северных провинций¹, созданный в 1949 году [10]. Суть его деятельности такова: КНДР разделена на пять провинций, и каждая из них «возглавляется» соответствующим подразделением Управления. У государственного органа две цели создания: во-первых, раз КНДР объявлена незаконным политическим образованием, де-юре власть РК должна распространяться на весь полуостров, во-вторых, с практической точки зрения, если режим КНДР внезапно рухнет, у РК уже будет готов кадровый персонал для управления ее территориями. И тот факт, что Мун Чжэ Ин пока не упоминает ни о пересмотре Закона о национальной безопасности, ни о реформировании/упразднении Управления, говорит о том, что каких-либо серьезных шагов в отношении сближения с КНДР, скорее всего сделано в ближайшее время не будет.

На кардинальные шаги Мун не решится не только из-за США: консерваторы и так критикуют его за слишком мягкий, по их мнению, подход к КНДР. Южнокорейские либералы и консерваторы, к сожалению, всегда занимают слишком различные позиции по отношению к КНДР, и найти золотую середину будет непросто. Позиция большинства правых дублирует принципиальную позицию американских «ястребов»: какая-либо речь о снятии санкций может идти только при условии полной денуклеаризации.

Даже в южнокорейском обществе не все разделяют идею сотрудничества с Севером, хотя таких групп, конечно, меньшинство [см. например: 16]. Не беря во внимание отдельно взятые консервативно настроенные или просто небольшие одиозные груп-

¹ В КНДР на настоящее время числится девять провинций, однако на момент деления страны в 1948 году существовало другое административное деление. Административное деление, принятое в КНДР после 1948 года, в РК не признают.

пы, можно утверждать, что диалог на сближение является единственным политическим вектором, который в целом одобряется южнокорейским обществом и не дает рейтингу Мун упасть еще ниже. И, скорее всего, хотя бы поэтому до конца всего президентского срока Мун Чжэ Ин не отступит от идеи развивать сотрудничество с Севером.

Диалог, однако, сейчас зашел, пусть развиваясь и в позитивном ключе, в тупик. Стороны обсудили множество совместных проектов – Кэсонский промышленный комплекс, соединение железных дорог и их обновление/строительство на Севере, вновь, в том числе в России, стали подниматься идеи трехсторонних проектов соединения с железными дорогами КНДР и РК Транссиба и прокладки газового трубопровода через территорию КНДР в РК (что, вероятно, было бы выгодным для России, учитывая последствия энергетической политики Мун). Однако, пока не ослаблены санкции Совета Безопасности ООН в отношении КНДР, все эти проекты так и останутся планами. Такая ситуация, безусловно, значительно лучше, чем напряженность. Казалось бы, она даже выигрышна для Мун Чжэ Ина: с одной стороны, для либералов он сделал всё, что мог, а действовать дальше ему не дают санкции, повлиять на которые он не в силах; с другой стороны, для тех, кто придерживается более жестких подходов по отношению к КНДР, он также пока не сделал в этом ключе ничего, что имело бы серьезные последствия для находящейся в непростом положении экономики РК. Таким образом, создается впечатление, что Мун сделал всё, что мог, для разрядки на полуострове, а то, что дело застопорилось – уже не его ответственность. Но и здесь тоже не всё так однозначно. На данный момент рейтинг Мун Чжэ Ина составляет около 48%, но, как полагают эксперты, основную его часть обеспечивает как раз участие РК в северокорейско-американском урегулировании и, в частности, состоявшийся в июне 2019 года трехсторонний саммит КНДР – РК – США [4]. Резкое падение рейтинга (ниже 50%), который весной 2018 года составлял 71%, а в начале правления Мун Чжэ Ина – 83%, состоялось после безрезультатного Ханойского саммита между КНДР и США в феврале 2019 года [20], хотя, казалось бы, южнокорейский президент не имеет совершенно никакого отношения к резкой смене позиций США в жесткую

сторону. Вероятно, неспособность Мун Чжэ Ина повлиять на частичное снятие санкций расценивается в южнокорейском обществе как своего рода поражение. Самое резкое падение рейтинга Мун Чжэ Ина наблюдается среди молодежи и предпринимателей в связи с его экономической политикой. Низок рейтинг и среди пожилого населения, однако он был таковым изначально – люди, помнящие противостояние «холодной войны» и антикоммунистические настроения в обществе, в целом недолюбливают либеральных кандидатов, а многие представители этой группы до сих пор жалеют об импичменте Пак Кын Хе. Если успехов на северокорейском направлении в ближайшее время не будет, высока вероятность того, что правление Мун Чжэ Ина может вновь привести страну к политическому кризису.

Список литературы

1. *Асмолов К.В.* Большая чистка Мун Чжэ Ина: назначение Чо Гука и исход дела Пак Кын Хе // Новое восточное обозрение. – 2019. – 29 авг. – URL: <http://ru.journal-neo.org/2019/08/29/bol-shaya-chistka-mun-chzhe-ina-novoe-naznachenie-cho-guka-i-reshenie-suda-ro-delu-pak-ky-n-he/> (дата обращения: 10.09.2019).
2. *Асмолов К.В.* Идет ли РК на «военные уступки КНДР» и «реформирование обороны 2.0» // Новое восточное обозрение. – 2019. – 28 мая. – URL: <http://ru.journal-neo.org/2019/05/28/idet-li-rk-na-voennyye-ustupki-kndr-i-reformirovanie-oborony-2-0/> (дата обращения: 01.09.2019).
3. *Асмолов К.В.* Как Южная Корея убивает свой мирный атом и в чем здесь выгода для России // Expert.ru. – 2019. – 2 авг. – URL: <http://expert.ru/2019/08/2/koreya/> (дата обращения: 11.09.2019).
4. Деятельность президента Южной Кореи одобряют 48,5% жителей страны – опрос // Regnum. – 2019. – 26 сент. – URL: <https://regnum.ru/news/polit/2730342.html> (дата обращения: 27.09.2019).
5. *Кирьянов О.* Мун Чжэ Ин изменил стиль президентского управления Кореей // Российская газета. – 2017. – 12 мая. – URL: <https://rg.ru/2017/05/12/mun-chzhe-in-izmenil-stil-prezidentskogo-upravleniia-koreej.html> (дата обращения: 12.08.2019).
6. *Кирьянов О.* Суд арестовал бывшего президента Южной Кореи Ли Мен Бака // Российская газета. – 2018. – 22 марта. – URL: <http://rg.ru/2018/03/22/sud-arestoval-byvshego-prezidenta-iuzhnoj-korei-li-men-baka.html> (дата обращения: 20.08.2019).
7. *Кирьянов О.* Суд увеличил срок тюремного заключения для Пак Кын Хе // Российская газета. – 2018. – 24 авг. – URL: <http://rg.ru/2018/08/24/sud-velichil-srok-tiuremnogo-zakliucheniia-dlia-pak-ky-n-he.html> (дата обращения 01.09.2019).
8. *Ланьков А.Н.* Плодитесь и размножайтесь: власти Кореи хотят, чтобы женщины рожали больше, но не знают, как этого добиться // Lenta.ru. – 2016. – 19 сент. – URL: https://lenta.ru/articles/2016/09/19/fertility_in_korea/ (дата обращения: 11.08.2019).
9. Президент Южной Кореи заявил об отказе от развития в стране ядерной энергетики // ТАСС. – 2017. – 19 июня. – URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4347786> (дата обращения: 10.08.2019).
10. Committee for the Five Northern Korean Provinces. – Access mode: www.ibuk5do.go.kr/5do/eng/introduction.jsp;jsessionid=7C6A702F79FFC079925CADB7C4F5286B.5do (date of treatment: 10.09.2019).
11. Ghani Faras. Korean families to meet after decades in temporary reunions // Al Jazeera. – 2018. – 19 August. – Access mode: www.aljazeera.com/news/2018/08/korean-families-

- meet-decades-temporary-reunions-180819080502447.html (date of treatment: 11.08.2019).
12. GM Plant Closure Turns Gunsan into Ghost Town // The Chosun Ilbo. – 2018. – 31 May. – Access mode: english.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/31/2_018053101552.html (date of treatment: 11.08.2019).
 13. *Jeong A Eon*. Moon Daetongnyeong “Uri Minjujuui, Buk Misailboda Baekbae Cheonbae Ganghae [на корейском языке] // KBS News. – 2017. – 22 October. – Access mode: mn.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3561903 (date of treatment: 10.09.2019).
 14. *Kim Jeong Geun*. Nunmul Heullineun Moon Jae-in Daetongnyeong [на корейском языке] // Nate.com. – 2017. – 18 May. – Access mode: <https://m.news.nate.com/view/20170518n13176> (date of treatment: 10.09.2019).
 15. *Kim Min Joo*. North and South Korea hold ceremony to link railways, but sanctions block way // Washington Post. – 2018. – 26 December. – Access mode: www.washingtonpost.com/world/north-and-south-korea-hold-ceremony-to-link-railways-but-sanctions-block-way/2018/12/26/9ae7d5ac-08e4-11e9-892d-3373d7422f60_story.html (date of treatment: 10.09.2019).
 16. *Kim Rahn*. College students in North Korea military uniform give anti-Moon performance // Korea Times. – 2019. – 26 July. – Access mode: http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/07/251_272928.html (date of treatment: 10.09.2019).
 17. Korea family reunions: The stories of separated loved ones // BBC News. – 2018. – 21 August. – Access mode: www.bbc.com/news/world-asia-45255321 (date of treatment: 10.09.2019).
 18. Moon Daetongnyeong Gongyakhn Byeongsa Wolgeup Insang Naenyeon Buteo Silhaeng [на корейском языке] // Yonhap News Agency. – 2017. – 21 May. – Access mode: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170518127700014> (date of treatment: 10.09.2019).
 19. *Moon Jae-in*. Fate, Destiny and Moon Jae-in. – BOOKPAL, 2017.
 20. Moon’s job approval rating falls to 49% in wake of summit breakdown // Korea Times. – 2019. – 4 March. – Access mode: www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/03/356_264742.html (date of treatment: 01.09.2019).
 21. *Nam Hyun-woo*. Wolsong-1 nuclear reactor to shut down before end of lifespan // Korea Times. – 2018. – 15 June. – Access mode: https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2018/06/325_250740.html (date of treatment: 10.09.2019).
 22. No country for old Koreans: Moon faces senior poverty crisis // Asia Watch. – 2019. – 11 April. – Access mode: www.asiawatch.net/2019/04/11/no-country-for-old-koreans-moon-faces-senior-poverty-crisis-2/ (date of treatment: 10.09.2019).
 23. Nuclear Threat Initiative. South Korea. – Access mode: <https://www.nti.org/learn/countries/south-korea/nuclear/> (date of treatment: 01.09.2019).
 24. Over 1 Million Sign Petition for Dissolution of Main Opposition Party // KBS News. – 2019. – 30 April. – Access mode: world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?Seq_Code=144837 (date of treatment: 10.09.2019).
 25. PopulationPyramid.net. – Access mode: Republic of Korea. – URL: <https://www.populationpyramid.net/republic-of-korea/2060/> (date of treatment: 10.09.2019).
 26. *Shin Ki-young*. Gender, Election Campaigns, and the First Female President of South Korea // Gender and Political Leadership. – 2018. – No. 21. – P. 80.
 27. *Tara O*. Justice Minister Nominee Cho Kuk Scandal in South Korea – Treason, Corruption, Hypocrisy, and More // East Asia Research. – 2019. – 27 August. – Access mode: <https://www.eastasiaresearch.org/2019/08/27/justice-minister-nominee-cho-kuk-scandal-in-south-korea-treason-corruption-hypocrisy-and-more/> (date of treatment: 10.09.2019).
 28. *Yoon Sukjoon*. What’s Next for South Korea’s ‘Defense Reform 2.0’ Initiative? // The Diplomat. – 7 September. – 2018. – Access mode: <http://thediplomat.com/2018/09/whats-next-for-south-koreas-defense-reform-2-0-initiative/> (date of treatment: 10.09.2019).

ИСТОРИЯ И РЕЛИГИЯ

Гришаева Лидия Евгеньевна,

доктор исторических наук, профессор
Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова,
Москва.

E-mail: felixg@netbynet.ru

Lidiya E. Grishaeva,

Doctor of History, Professor
Moscow State University,
Moscow.

E-mail: felixg@netbynet.ru

«ЯДЕРНОЕ НАСЛЕДИЕ» ЧЕРЧИЛЛЯ

CHURCHILL'S «NUCLEAR LEGACY»

Аннотация: в статье показано двойственное отношение к личности и трудам Черчилля в нашей стране. В советское время его работы практически не издавались, а сведения о них становились известны лишь из официальных газетных публикаций, содержавших тенденциозно подобранный набор цитат идеологической направленности. Вместе с тем взгляды Черчилля на новое послевоенное мироустройство и возникший в конце Второй мировой войны ядерный фактор представляют несомненную важность для понимания сути переломных сдвигов в мировой истории. Актуально ли «ядерное наследие» Черчилля? Разобраться в сути поставленной проблемы призвана эта статья.

Ключевые слова: Уинстон Черчилль, И.В. Сталин, холодная война, ядерный фактор, ядерное наследие.

Abstract: the article shows the ambivalence towards Churchill's personality and works in our country. In Soviet times, his works were practically not published, and information about them became known only from official newspaper publications containing a tendentious set of quotations of an ideological orientation. At the same time, Churchill's views on the new post-war world order and the nuclear factor that emerged at the end of the Second World War are of undoubted importance for understanding the essence of the breakthroughs in world history. Is Churchill's nuclear legacy relevant? To understand the essence of the problem, this article is intended.

Key words: Winston Churchill, I.V. Stalin, cold war, nuclear factor, nuclear legacy.

*Rem tene, verba sequentur.
Владей сутью, а слова найдутся.*

Труды видного государственного и политического деятеля Уинстона Черчилля «Мировой кризис» [19], «Как я воевал с Россией» [18], «Мускулы мира» [20], его фундаментальный труд «Вторая мировая война» [17], за который в 1953 году он получил Нобелевскую премию по литературе за «высокое мастерство произведений исторического и биографического характера, а также за блестящее ораторское искусство, с помощью которого отстаивались высшие человеческие ценности» [13], и другие, в советское время, за редким исключением, практически не издавались. Читатели узнавали о них в основном из официальных газетных публикаций, содержавших тенденциозный подбор цитат и адаптированный пересказ некоторых суждений Черчилля, отражавших не столько их суть, сколько уровень представлений советских государственных и партийных деятелей о мировых процессах.

Вместе с тем взгляды Черчилля на мировую политику, его оценка кризисных процессов в мире, приведших ко Второй мировой войне, его суждения о послевоенном мироустройстве актуальны и в XXI веке, представляют важность для понимания сути переломных драматических сдвигов в мировой истории.

В постсоветское время труды Черчилля хотя и стали издаваться в России, однако изначально в урезанном виде и полноценного издания его работ пришлось ждать долго. Так, много томный труд Черчилля «Вторая мировая война», хотя и был издан, но сначала не полностью, без наиболее важного для нас тома, где автор дает оценки роли СССР во Второй мировой войне и советскому тоталитарному режиму. Представляется, что делалось это не столько из цензурных соображений, а из-за нежелания признать заслуги Черчилля как участника «Большой тройки» в Победе во Второй мировой войне. Великобритания была союзником СССР в войне, и совершенно очевидно, что именно СССР внес основной вклад в Победу, поэтому само упоминание о союзниках по Антигитлеровской коалиции никак не может принизить решающую роль нашего государства в Победе как в Великой Отечественной, так и во Второй мировой войне в целом. Необходимо ясно осознавать, что Россия является правопреемником совет-

ского государства, а не наследником советского политического режима.

Сам образ Черчилля весьма противоречив. В своих мемуарах он достаточно полно и откровенно описал все стороны разнообразной антисоветской деятельности. Двуличная позиция Великобритании в отношениях с Россией в годы Первой мировой войны, а позднее, во времена провальной политики «умиротворения» агрессора, вдохновителем которой был британский премьер-министр Невилл Чемберлен, попытки направить первый германский удар на Советский Союз – всё это нашло отражение в трудах Уинстона Черчилля, являющихся ценнейшим документальным источником по истории мировой политики, способствующим расширению горизонтов познания сложных мировых процессов и выявлению роли личностей, оказывающих на них определяющее воздействие.

Сейчас к Черчиллю в России относятся вроде бы нейтрально, но явно недолюбливают. В настоящее время труды Черчилля доступны российскому читателю, но складывается твердое убеждение, что внимательно их никто, кроме специалистов-историков, фактически не читает. Следует провести качественный анализ содержания исторических источников и выяснить, действительно ли оно соответствует сложившимся стереотипам, на которых основывается образ Черчилля в массовом сознании нашего общества. На основе объективного анализа источников необходимо выявить, представляют ли актуальность в настоящее время воззрения Черчилля на возникший в конце Второй мировой войны ядерный фактор в связи с обострением проблемы ядерных вооружений в XXI веке. В вопросе «ядерного наследия» Черчилля следует основательно разобраться.

Ядерный фактор

Проблема ядерных вооружений представляет острую актуальность уже более 70 лет. Анализ исторических источников показывает, что противоречия между мировыми державами по проблеме ядерных вооружений возникли уже с момента появления атомного оружия. У истоков проблемы ядерного сдерживания стоял видный британский политик и государственный деятель Уинстон Черчилль. Именно Черчилль занимал приоритетные

позиции в решении вопросов послевоенного устройства мира, и никто иной, как Черчилль, явился провозвестником холодной войны. Взгляды Черчилля на ядерный фактор, возникшие еще в то время, когда США обладали монополией на атомное оружие, а у Советского Союза его еще не было, явились определяющими и имели концептуальное значение. Особо подчеркнем, что, даже в самые сложные и трудные четыре года (с 1945 по 1949 г.), пока у СССР не появилась собственная атомная бомба и, таким образом, была ликвидирована монополия США на обладание атомным оружием, советское руководство проявляло мудрость, сдержанность, умение находить компромиссы и всячески препятствовало развязыванию новой мировой войны, хотя Советский Союз находился в меньшинстве практически во всех международных структурах, прежде всего в ООН.

Фултонская речь Черчилля [20] (5 марта 1946 г.), которую справедливо считают отправной точкой отсчета холодной войны, заложившей идеологические основы начала ядерной эпохи, долгое время была известна лишь в адаптированном пересказе Сталина из его интервью в газете «Правда» (13 марта 1946 г.) [15]. Делалось это совершенно сознательно, в целях идеологической пропаганды и нагнетания угрозы, исходившей якобы не от самого атомного оружия, а исключительно от коварства политических воззрений Черчилля.

В фултонской речи Черчилля содержатся основополагающие оценки ядерного оружия, используемые западными политиками до сих пор, определяется основная цель «англосаксонского военного союза борьбы» с советским «тоталитарным экспансионизмом» – экономическая победа и достижение военного превосходства над соперником, – выдвигаются принципы, обосновывающие монопольное право обладания атомной бомбой «демократическими режимами», под которыми подразумевались США, Великобритания и их западные союзники. Черчилль предупреждает о недопустимости и опасности овладения атомным оружием «тоталитарными диктаторскими режимами», прямо указывая на СССР. По его мнению, именно от них исходит главная угроза международной безопасности и стабильности. Черчилль был убежден, что «одного лишь страха перед атомной бомбой было достаточно, чтобы они смогли навязать свободному миру

одну из своих тоталитарных систем, и последствия этого были бы чудовищны», и считал, что, только сохраняя достаточное преимущество в атомной области таких государств, как США и Великобритания, можно «предотвратить опасность применения кем бы то ни было и когда бы то ни было этого смертоносного оружия» [20, с. 469–470]. Со временем, полагал Черчилль, «можно будет без опасений передать контроль за разработками в области атомной энергии международной организации, которая будет обладать всеми необходимыми средствами, чтобы с ней считался весь мир». Таким образом, именно Уинстон Черчилль впервые дал идеологическое обоснование будущей стратегии «ядерного сдерживания». Он изначально предполагал, что новая Всемирная организации, опираясь на атомную монополию западных стран, сможет оказывать политическое давление на коммунистические, неофашистские и прочие диктаторские, в его понимании, режимы.

Черчилль открыто провоцировал СССР, зная, что реальных возможностей воевать в то время у него не было, а США обладали ядерной монополией. Изобличая «не имеющие границ экспансионистские устремления Советского Союза» [20, с. 481], его готовность к «безграничному распространению своей силы и своих доктрин», бесконечному наращиванию своей мощи с одновременной экспансией своей идеологии [20, с. 487], Черчилль с чисто пропагандистскими целями говорил одновременно о возможности диалога с СССР (в частности, предложил продлить срок советско-английского договора о взаимопомощи и сотрудничестве до 50 лет) [20, с. 475].

Советское руководство отреагировало на фултонскую речь резко отрицательно, квалифицировав ее как «агрессивную программу антикоммунизма». В интервью корреспонденту газеты «Правда» [15] И.В. Сталин заявил: «Нации проливали кровь в течение пяти лет жестокой войны ради свободы и независимости своих стран, а не ради того, чтобы заменить господство гитлеров господством черчиллей». Он назвал Черчилля «поджигателем войны», «создателем английской расовой теории». Полемический ответ Сталина наряду с фултонской речью Черчилля можно считать своего рода поворотным пунктом в международной политике. С этого момента во внешней политике СССР, так же как

Соединенных Штатов и Великобритании, значительно усилилось нарастание элементов конфронтационности.

Несмотря на то что Черчилль был прагматиком и весьма прозорливым и циничным политиком, в его суждениях тем не менее очевидны сразу несколько заблуждений, которые опровергла сама жизнь: невозможно искусственно сдерживать неуклонное развитие научно-технического прогресса, равно как и невозможно сохранить научно-технические достижения в рамках одной страны. Отметим, однако, что объективно середина XX века являлась лишь началом процесса глобализации, а атомное оружие не получило еще широкого распространения и не рассматривалось тогда как оружие массового поражения.

В фултонской речи Уинстон Черчилль объявил о новом противостоянии между Западом и СССР, а употребленное им выражение «железный занавес» (англ. «Iron Curtain») [20, с. 482–485] навсегда вошло в политический лексикон. Оно обозначало информационный, политический, военный и пограничный барьер, изолирующий СССР и другие социалистические страны от капиталистических стран Запада. Политика изоляции имела взаимный характер. В энциклопедии «Британника» [22] и западной публицистике преобладает мнение о том, что «занавес» был возведен Советским Союзом в курсе проводимой его руководством политики самоизоляции. В советской же публицистике, наоборот, избобличали политику Запада по изоляции СССР.

В фултонской речи Черчилль, полагавший, что с Советским Союзом можно разговаривать только на языке силы, предложил создать антисоветский плацдарм, дающий возможность Вашингтону и Лондону установить англо-американское мировое господство: «братскую ассоциацию народов, говорящих на английском языке. Это означает особые отношения между Британским содружеством наций, с одной стороны, и Соединенными Штатами – с другой...» [20, с. 473]. Таким образом, в речи Черчилля явно прослеживаются англосаксонские мотивы национального превосходства над другими народами. Лексический анализ фултонской речи говорит о том, что Черчиллю было важно не делать акцента на участии именно Британии в переделе мира. Черчилль выступал с речью в присутствии президента США Г. Трумэна, но как частное лицо, что развязывало ему руки и придавало его

речи почти академическую значимость. В своем докладе Черчилль лишь по разу использовал слова «Британия» и «Великобритания». Зато «Британское содружество и Империя» – шесть раз, «англоговорящие народы» – шесть раз, «родственные народы» – восемь раз. Это стало основой для критики статьи Сталиным. В интервью газете «Правда» И.В. Сталин даже обвинил Черчилля в нацизме. «Немецкая расовая теория привела Гитлера и его друзей к выводу, что немцы как единственно полноценная нация должны господствовать над другими нациями. Английская расовая теория приводит господина Черчилля и его друзей к выводу, что нации, говорящие на английском языке, как единственно полноценные должны господствовать над остальными нациями мира» [15].

Характерна немедленная реакция советского руководства на фултонскую речь Черчилля, для которого она не стала неожиданностью. Сталин уже на следующий день после ее оглашения получил перевод по линии ТАСС. 8 марта 1946 года «Радио Москвы» сообщило о выступлении Черчилля, «сделанном в исключительно агрессивном тоне». 10 марта 1946 года по поводу речи Черчилля в газете «Известия» была опубликована статья академика Е.В. Тарле «Черчилль бряцает оружием» [5]. Надо было, чтобы авторитетный академик-историк a-priori создал исключительно негативный образ Черчилля. Одновременно в газете «Правда» было напечатано краткое изложение речи Черчилля с несколькими цитатами из нее и с собственными комментариями. А затем, 13 марта 1946 года, полемика достигла своего апогея – и в газете «Правда» появилось знаменитое интервью И.В. Сталина, где он дал свой жесткий ответ на речь Черчилля [14]. Чуть позднее американские газеты опубликовали в обратном переводе содержащееся в газете «Правда» изложение речи Черчилля, а затем и полный текст интервью Сталина.

Надо понимать, что объективно И.В. Сталин выступал с позиций руководителя государства – победителя во Второй мировой войне. Сталин осознавал важность проблемы международной безопасности и стабильности послевоенного мирового устройства, обсуждавшейся в ходе международных конференций «Большой тройки» во время Второй мировой войны. Сталин занимал рациональную и прагматичную позицию относительно

новой Организации международной безопасности, хотя ООН ему явно не нравилась и он относился к ней весьма скептически. Объективно это было обусловлено доминированием США, Великобритании и их сторонников во всех структурах Организации и их попытками установления собственной гегемонии при принятии определяющих для судеб мира решений. А в условиях развернувшейся в дальнейшем холодной войны Сталин значительно ужесточил свою позицию относительно оценок ООН и, не ставя под сомнение основополагающие принципы нового мироустройства, одновременно откровенно критиковал ее за несбалансированность состава и идеологическую заданность: «Организация Объединенных Наций, созданная как оплот сохранения мира, превращается в орудие войны, в средство развязывания новой мировой войны». Сталин утверждал, что: «По сути дела, ООН является теперь не столько всемирной организацией, сколько организацией для американцев, действующей на потребу американским агрессорам» [1, с. 70].

Есть основания полагать, что в условиях острой идеологической конфронтации и военно-политического противостояния СССР и США, а также явного экономического превосходства США, политические оценки И.В. Сталина ООН были совершенно трезвыми и рациональными для своего времени. Уровень осознания мировых экономических проблем советским руководством также был вполне прагматичным. Целью ставилось усиление влияния СССР в решении мировых финансово-экономических проблем. Однако главный интерес СССР заключался в получении долгосрочных кредитов, острая потребность в которых после войны была очевидна. Именно поэтому явно прослеживались опасения СССР остаться в международной изоляции. Вместе с тем Сталин с некоторым подозрением относился к началу процесса глобального устройства мира, поскольку в случае вхождения СССР в мировую интегрированную финансово-экономическую систему существовала реальная угроза утери в значительной степени собственного государственного суверенитета. Однако, как показала история, представления Сталина оказались малоперспективными в плане выработки необходимой гибкой и конструктивной внешнеполитической стратегии на будущее. И.В. Сталин сам не поехал в США подписывать Устав ООН. Более того, он де-

монстративно отозвал из США главу НКВД СССР В.М. Молотова, возглавлявшего советскую делегацию на учредительной конференции ООН в Сан-Франциско (1945 г.) из-за возникших противоречий между США и СССР по поводу состава участников конференции – первоначальных государств – учредителей всемирной Организации, и поручил подписать Устав ООН послу Советского Союза в США А.А. Громыко [3].

Отказ от идеи единства бывших союзников по Антигитлеровской коалиции имел очень важный аспект – на первый план выдвинулось противопоставление главных мировых сил. Во внешнеполитической доктрине СССР господствовало представление о «глобальном противостоянии» на мировой арене сил демократии, возглавляемых Советским Союзом, силам реакции всех капиталистических стран. Неравномерность развития капитализма в эпоху империализма означало, по сути, что разрешение мировых конфликтов возможно только путем войн. Социализм будет постоянно противодействовать империализму и восторжествует на Земле при любом развитии событий. Существование двух противоположных общественных систем понималось как своего рода форма балансирования на грани войны.

В советской идеологии допускалась возможность новой мировой войны, несмотря на появление оружия массового уничтожения, хотя осознание массовости его поражающих факторов пришло позднее. Однако это был прежде всего идеологический метод защиты от потенциального противника, который уже монопольно обладал мощным вооружением, и в то же время определенным стимулом для создания собственного оружия, способного надежно обеспечить безопасность страны. И.В. Сталин умышленно преуменьшал военно-политический фактор обладания атомным оружием. «Я не считаю атомную бомбу такой серьезной силой, какой склонны ее считать некоторые политические деятели. Атомные бомбы предназначены для устрашения слабонервных, но они не могут решать судьбы войны, так как для этого совершенно недостаточно атомных бомб», – заявил он в октябре 1946 г. [1, с. 70]. Отчасти такая позиция была обусловлена тем, что СССР в то время пока еще не обладал атомным оружием.

Известно, что президент США Гарри Трумэн в ходе беседы, состоявшейся в Потсдаме (1945 г.), сообщил советскому руководи-

телю И.В. Сталину [7] о том, что в распоряжении США появилось оружие невиданной силы – речь шла об атомной бомбе, – и мотивировал это рядом причин в соответствии со своим собственным пониманием проблемы. Во-первых, Советский Союз был союзником Соединенных Штатов. США были очень заинтересованы в сотрудничестве с СССР. Трумэн рассчитывал на советскую помощь в войне с Японией, особенно в борьбе с японскими силами на Азиатском континенте, поскольку очевидно было стремление США установить свое господство на Тихом Океане и в Азии с минимальными потерями. Во-вторых, Трумэн не собирался применить это оружие, не поставив в известность союзников. Однако Сталин, заранее зная о наличии у США атомной бомбы, ясно понимал, что атомное оружие дает США неоспоримое и вместе с тем одностороннее стратегическое преимущество, в то время как будущую систему международной безопасности следует строить исключительно на многосторонней основе. Трумэн принял решение предоставить данную информацию Сталину, сделав это максимально неофициально и неформально, рассчитывая в то же время на фактор неожиданности. Однако он переговорил об этом со Сталиным после очень напряженной дискуссии о будущем Польши. Сам Трумэн, очевидно, не связал эти два момента, а Сталин, наоборот, прекрасно всё осознал и пришел к выводу о том, что США намереваются использовать ядерное оружие для шантажа Советского Союза. Таким образом, то, что Трумэн, может быть, неосознанно счел «неформальным моментом», имея временное превосходство в вооружении, для Сталина оказалось событием огромной важности. Стратегически и с точки зрения здравого смысла Сталин, будучи прагматиком во внешнеполитических вопросах, по логике своих рассуждений был совершенно прав. Применение атомного оружия преследовало двойную цель – с одной стороны, показать Японии, что ее ожидает в случае продолжения войны, а с другой – продемонстрировать американскую мощь перед Советским Союзом, что могло побудить СССР согласиться с американской точкой зрения по широкому кругу международных вопросов [4].

Советский подход к милитаризации был двойственным. Она рассматривалась не как деформация развития производительных сил и производственных отношений любого общественно-

экономического строя, а как свойственное только империализму негативное явление. Милитаризация советской экономики расценивалась положительно и отождествлялась с ростом обороноспособности страны. Обусловившие ее политические и социально-экономические причины вскрыты не были.

СССР зачастую отказывался от поиска путей безопасности через политические каналы. Отсюда – разоблачительный тон вместо делового, искажение мотивов другой стороны. Переход к политической конфронтации отразился на понимании способов борьбы с военной опасностью за сохранение и упрочение мира. Состояние конфронтации абсолютизировалось. «Заслуга Москвы состоит в том, что она неустанно разоблачает поджигателей войны и собирает вокруг знамени мира все миролюбивые народы» [2, с. 29], – утверждал И.В. Сталин. Не принимались во внимание процессы объективной интернационализации мирового хозяйства, в том числе в области науки и техники. Каждая из сторон блокировала инициативы противоположной стороны в ООН, в частности по проблемам разоружения. Слишком медленно решался вопрос о контроле над атомной энергией (МАГАТЭ было создано лишь в 1957 г.). Советский Союз прерывал свое участие в заседаниях главного органа ООН – Совета Безопасности (1950 г.). Во второй половине 1940-х – первой половине 1950-х годов западные страны, игнорируя объективные процессы мирового развития, пытались обострить международную обстановку, затрудняли вступление СССР в ряд важных органов системы ООН. Да и сам СССР зачастую отказывался принимать участие в работе ряда учреждений Организации по идеологическим соображениям, самоустраняясь от полноценного вовлечения в процесс мирового развития.

Холодная война: новые проявления

Основным содержанием первого послевоенного десятилетия стал переход от войны к миру. Государства двух противоположных систем только вступали в эру обладания ядерным оружием и, не осознав еще его абсолютно разрушительной сути, допускали возможность возникновения новой мировой войны. Наличие ядерного оружия не рассматривалось ни одной из сторон как фактор дестабилизации международных отношений. Скорее его

расценивали как фактор сдерживания. Всё это привело к борьбе за достижение военного превосходства. Возобладали конфронтационные формы мировой политики.

Фултонская речь Черчилля и сейчас поражает своей политической циничностью и агрессивностью. Ее, безусловно, можно считать провозглашением своеобразного меморандума о начале холодной войны против СССР. Многие ее положения актуальны и сегодня, поскольку холодная война фактически не закончилась, а явственно приобретает всё более изощренные формы. Черчилля отличало чувство прагматизма и предвидения политической ситуации будущего. И он эту новую реальность точно передал. Характерно, что еще в середине 1920-х годов, задолго до современных западных политиков, Черчилль утверждал, что за большевистской тиранией стоит «мрачная и зловещая империя зла» [21, с. 134].

Холодная война как глобальное геополитическое, военно-политическое, экономическое и идеологическое противостояние в настоящее время принимает новые изощренные формы. Известны классические признаки холодной войны [6]: гонка вооружений; существование военно-политических блоков; военные базы, угрожающие территории потенциального противника и, главное, использование методов экономического давления (введение санкций предусматривалось еще во время создания Бреттон-Вудской системы в 1944 г.). Фактически все эти признаки применимы и для характеристики современной геополитической ситуации, хотя они модифицировались в соответствии с уровнем мирового научно-технического и экономического развития. В международно-правовом смысле конфронтация и прежде не была открытой войной, однако в условиях глобализации холодная война трансформируется в острое конкурентное соперничество, прежде всего в экономической области. Рынок циничен и безжалостно избавляется от слабых и неконкурентоспособных участников. Методы экономического давления на потенциальных соперников в виде санкций в настоящее время ужесточились.

Первая половина 1990-х годов стала завершающей фазой распада биполярной структуры мира. Однако новой мировой войны не случилось, поскольку в эпоху глобализации ядерные

вооружения являются фактором сдерживания и обеспечения международной безопасности. Сложилась уникальная ситуация, когда радикальное изменение международной системы не было сопряжено с обширным военным конфликтом. После распада СССР изменился геополитический ландшафт, и произошла существенная трансформация послевоенного мироустройства. Новый тип миропорядка формировался под преобладающим влиянием США. Утратилось прежнее доминирование СССР в Восточной Европе, Прибалтике и других регионах мира. На глобальном уровне ни Россия, ни Китай, ни страны объединенной Европы, не могли всерьез соперничать с США за влияние в международных делах. Наиболее сильные государства мира были вовлечены в тесные взаимоотношения с США, и разрыв связей с Соединенными Штатами не был выгоден никому.

Вторая половина 1990-х годов была отмечена ростом взаимозависимости государств мира в результате резкого повышения интенсивности международных экономических, финансовых и сопряженных с ними политических связей, увеличением объема информационных потоков, колоссальным прогрессом в средствах коммуникации и в научно-техническом развитии в целом. Этот процесс сопровождался становлением нового миропорядка и неизбежной экономической и финансовой интеграцией. Эти ведущие мировые тенденции обусловили новое состояние международной системы, определяемое как процесс глобализации. Вместе с тем усилились противоречия между высокоразвитыми странами, уже вступившими в постиндустриальное общество, и слаборазвитыми странами, а также бурно развивающимися государствами так называемых восходящих рынков. Россия – важная часть глобальной системы, и она не может существовать изолированно от нее. Очевидно, что есть общие, глобальные проблемы и вызовы. Это, прежде всего, ядерная угроза, ядерная безопасность, распространение ядерного оружия и т.д. Решить их можно только совместными усилиями, базируясь на неукоснительном соблюдении норм международного права.

Сегодня существуют разные представления о «проигравших» в холодной войне. Надо понимать, что Россия как государство в холодной войне не проиграла. В холодной войне проиграл Советский Союз, поскольку его социально-политическая и, прежде

всего, экономическая система не была своевременно модернизирована. Следует признать, что в условиях глобализации полностью восторжествовала сугубо прагматичная логика защиты государственных интересов – чем сильнее и эффективнее экономика государства, тем больше и значительнее его роль в мировых отношениях.

США – извечные и «недосягаемые» оппоненты России, нередко действуют на мировой арене исходя из собственных представлений, зачастую без правовых обоснований, например в виде резолюций ООН. Иногда такое поведение создает для них локальные экономические проблемы (например, война в Ираке стала источником серьезных бюджетных проблем), но это всё же не мешает США оставаться мировым экономическим лидером. Такая ситуация объясняется двумя факторами. Во-первых, США согласуют свои действия с другими ведущими странами, на долю которых приходится большая часть мирового производства (только США и ЕС в сумме производят 45% глобального ВВП), поэтому они в любом случае не оказываются в экономической изоляции. Во-вторых, передовые позиции США в экономическом, финансовом и технологическом развитии обеспечивают им непоколебимое доверие инвесторов и тем самым – устойчивость.

Логика противостояния по-прежнему приводит стороны к участию в какой-либо форме в конфликтах и вмешательствах в развитие событий в любой части мира под предлогом их разрешения на демократической основе. При этом всеми сторонами декларируется цель предотвращения перерастания локальных конфликтов в глобальную войну и укрепления международной безопасности. Направление усилий сторон на доминирование в политической сфере по-прежнему исключает официальное вступление в непосредственное прямое военное столкновение, что обусловлено самим смыслом стратегии «ядерного сдерживания». Вместе с тем соперничество за влияние постоянно и неизбежно приводит к вспышкам локальных, региональных международных конфликтов, протекающих как опосредованные войны между основными ядерными державами.

США, обладая преимуществом в целом ряде направлений научно-технического и экономического развития, позиционируют себя как единственный полюс силы и пытаются монополи-

зирать свое определяющее влияние в мире в одностороннем порядке. В политике США уже давно реально произошла замена «силы права» на «право силы». При содействии США происходит насаждение «демократических» режимов в разных менее развитых странах, неспособных противостоять их натиску. США вмешиваются, в том числе и военным путем, практически во все локальные гражданские войны, межконфессиональные столкновения и т.д. Необходимо отметить, что Соединенные Штаты, хотя и изредка, но всё-таки приходят к пониманию, что клубок социально-экономических, этнических, религиозно-конфессиональных противоречий порождает возникновение при их содействии центров международного терроризма. Однако осознание этого очевидного факта достаточно поверхностно и глубинного характера не имеет. Тем более, что негативные последствия подобной политики США, уверенных в своей правоте и настроенных только на продвижение собственных интересов в мире, стратегически просчитано слабо.

Винить в рецидивах холодной войны кого бы то ни было непродуктивно. Надо смотреть вперед и ясно осознавать, что методы холодной войны неконструктивны. Ясно, что холодная война – это многосторонний процесс, особо ярко проявившийся в ядерную эпоху с возникновением нового ядерного фактора. Наивно винить США за доминирование, особенно в области экономики, а также полагать, что они уступят свои лидирующие позиции в мире. Однако США, как это ни странно, сами постепенно пришли к выводу о том, что экспансия вредна, поскольку «за доминированием потерялась эффективность».

Ядерное сдерживание

Проблема ядерной безопасности является одной из самых острых и жизненно важных проблем со времен окончания Второй мировой войны. Очевидна сложность и многоаспектность этой проблемы. Следует понимать двойственность самой ее сути: развитие научно-технического прогресса и ядерной энергетики – объективный процесс, но в любом случае все ядерные технологии имеют двойное назначение, а значит, могут быть использованы для создания новых видов ядерных вооружений. Необходим целостный подход к решению ядерной проблемы и понимание

того, что режим нераспространения ядерного оружия в настоящее время находится под угрозой вследствие несоблюдения сторонами взятых на себя обязательств по поддержанию безопасности, нераспространению ядерных технологий и возможности произвольного выхода из Договора о нераспространении ядерного оружия (1969 г.) [11, с. 215–217]. Мир приближается к той точке, после которой размывание режима ядерного нераспространения может стать необратимым и примет лавинообразный характер.

Ядерное сдерживание – это предотвращение каких-либо действий противника посредством угрозы применения ядерного оружия. Под сдерживанием подразумевается, что обладание ядерным оружием какой-либо страной вызывает страх остальных и, следовательно, гарантирует ей безопасность и защиту от нападения агрессоров.

Позиция России по проблемам ядерной безопасности нацелена на сохранение и поддержание собственного ядерного потенциала. В существующих международных договорах в области ядерной безопасности содержатся очевидные противоречия. Хотя Договор о нераспространении ядерного оружия предоставляет право выхода из Договора, однако санкции и какая-либо ответственность за этот шаг не предусмотрены. Намечается лишь проведение проверок и прекращение помощи, предоставляемой Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ). Это может привести к еще большей изоляции и непредсказуемости «государств-неучастников» и стран, демонстративно вышедших из Договора. Особо подчеркнем, что в настоящее время сильно усложнилась и наивысшую остроту приобрела проблема ядерного сдерживания. Сложилось твердое убеждение, что классическое ядерное сдерживание возможно только между США и Россией и оно делает глобальный ядерный конфликт маловероятным.

В настоящее время существует уже девять ядерных государств. Это прежде всего пять официальных ядерных государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН (США, Россия, Великобритания, Франция и Китай). В соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия на момент его заключения именно они официально были признаны ядерными. Существуют еще три государства, которые de-facto являют-

ся ядерными государствами: Индия, Пакистан и Израиль. При чем два из них – Индия и Пакистан – провели ядерные испытания. Израиль, по существующим оценкам, имеет ядерное оружие: порядка двухсот ядерных зарядов и так называемая полнокровная триада. Это означает, что у него есть ракеты и ядерные боеголовки, установленные на земле; современные подводные лодки, с которых могут запускаться крылатые ракеты, на которых тоже могут быть установлены ядерные боеголовки; кроме этого у него имеется тактическая авиация, которая тоже является носителем ядерного оружия. Соответственно, Израиль – это третье государство в мире (помимо США и России), которое имеет подобную триаду. Кроме того, известно, что еще с октября 2006 года ядерные испытания, пусть и не всегда удачные, проводила Северная Корея. Существует также целый ряд так называемых пороговых государств, то есть тех, которые реально могут достаточно быстро создать ядерное оружие. Это Япония, Южная Корея, Бразилия, Тайвань, Турция, Саудовская Аравия, Иран и др. Они могут по собственному усмотрению произвольно либо принять, либо не принять решение о создании ядерного оружия. Всё зависит от их политической воли и надежности гарантий со стороны ядерных держав.

Отсутствие у государств, обладающих ядерным оружием, особого желания осуществлять разоружение ослабляет дипломатическое влияние режима нераспространения и тем самым уменьшает его возможности сдерживать распространение ядерных вооружений и технологий. Несмотря на обязательства Совета Безопасности ООН (резолюция СБ ООН 984/1995) [9], государства, обладающие ядерным оружием, проявляют всё меньше готовности предоставлять гарантии в отношении неприменения ядерного оружия («негативные гарантии безопасности»). Кроме того, они сохраняют за собой право применять ядерное оружие в ответ на нападение с применением химического или биологического оружия.

США и Российская Федерация к началу 2000-х годов демонтировали примерно половину своих ядерных боеприпасов, взяли на себя обязательство значительно сократить число развернутых стратегических боеголовок и ликвидировали большинство своих нестратегических ядерных боеприпасов, но этот прогрессивный

процесс затормозился и в настоящее время наблюдается движение вспять. Россия и США не стали брать на себя обязательство принимать практические меры в целях уменьшения опасности непреднамеренного развязывания ядерной войны, включая разработку поэтапного графика снятия с боевого дежурства своих стратегических ядерных боеголовок. Наряду с этими справедливыми требованиями призывы ООН относительно разоружения и нераспространения вооружений к государствам, не являющимся участниками Договора, имеют лишь рекомендательный характер. Кроме того, существует устойчивый тупик в вопросе о механизме контроля за уничтожением всех существующих запасов вооружений, как ядерных, так и сопоставимых с ним (например, явное бездействие в области запрета токсинного оружия). Сложившаяся тупиковая ситуация подрывает доверие ко всему режиму нераспространения ядерного оружия.

Сложившаяся затяжная тупиковая ситуация на переговорах ведущих ядерных государств по контролю над вооружениями вызывает у многих неядерных стран стремление во что бы то ни стало получить ядерные технологии, поскольку они рассматривают ядерное оружие в качестве гарантии национальной безопасности. При этом они не акцентируют внимание на катастрофических последствиях применения ядерного оружия. В качестве выхода из затяжного кризиса в области контроля над ядерными вооружениями надо восстановить приоритет идеи о том, что «ядерная война никогда не должна быть развязана и в ней не может быть победителей». Безусловно, это потребует сложных и длительных переговоров, и руководители США и Российской Федерации должны предпринять все необходимые усилия для преодоления нынешнего кризиса в области контроля над ядерными вооружениями и достижения реального прогресса в этом направлении. Однако ситуация развивается сложно и крайне противоречиво. Риск ядерного противостояния лишь обостряется.

Стратегический баланс

В настоящее время проблема ядерного сдерживания, осознание важности которой было стабильно с обеих сторон несколько десятков лет, стала стремительно подвергаться эрозии, и инициаторами этого явились США. Самым острым и обсуждаемым на се-

годняшний день вопросом российско-американских отношений остается односторонний выход США из Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД, 1987 г.) [11, с. 325–331]. Это был первый международный договор, который предусматривал реальное сокращение вооружений, а не только ограничение их наращивания, как это было характерно для советско-американских соглашений 1970-х годов. Этот Договор важен не только сам по себе, но еще и потому, что он является ключом к другому, гораздо более значимому договору – Договору об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСНВ) [11, с. 232–239]. Совершенно ясно, что невозможно ограничивать стратегические наступательные вооружения, если нет ограничений по ракетам средней и меньшей дальности. Если отменяется один Договор, автоматически «ликвидируется» и Договор об ОСНВ, поскольку они взаимосвязаны между собой и, таким образом, рушится вся система ядерного сдерживания и ядерного паритета.

Договор о РСМД фактически исключил из арсеналов целый спектр средств вооружений. В отличие от всех других договоров, заключенных между Советским Союзом и США в области ограничения и контроля над ядерными вооружениями, это единственный договор, который уничтожил целый класс носителей и средств доставки ядерного оружия – ракет средней и меньшей дальности («крылатых» ракет). Процесс их уничтожения происходил под обоюдным контролем и сопровождался взаимными инспекциями сторон. Однако после уничтожения этих ракет работа по дальнейшей реализации Договора шла вяло. Хотя Комиссия, которая должна была следить за верификацией Договора и обсуждать все спорные вопросы, формально и продолжала существовать, но обмена инспекциями уже не было. Поэтому противоречия, периодически возникавшие по поводу соблюдения и конкретной реализации Договора, своевременно не разрешались и их количество росло в геометрической прогрессии.

Действительно, 30 лет назад, когда был заключен Договор о ракетах средней и меньшей дальности, обсуждение которого вышло на первый план в настоящее время, существовали две главные ядерные супердержавы – СССР и США, и их двусторонней договоренности было вполне достаточно для осуществления ядерного сдерживания. Сейчас у США сложилось собственное субъективное

понимание проблемы, состоящее в том, что Договор о РСМД устарел, он накладывает обязательства по ограничению только на две ведущие ядерные супердержавы, в то время как остальные ядерные страны (Китай, например) подобные типы ракет уже имеют, поэтому его надо ликвидировать, а значит, отпадает смысл и в соблюдении взаимосвязанного с ним Договора об ОСНВ. Следуя логике США, получается, что оба договора, до сих пор составлявшие основу системы безопасности и контроля над ядерными вооружениями, теряют силу и прекращают свое действие из-за произвольного одностороннего решения США.

Вместе с тем заключить новый подобный договор во всемирном масштабе и сделать его многосторонним в настоящее время нельзя, поскольку к этому никто не готов. Другие страны стремятся выстраивать собственную одностороннюю безопасность, предпочитая иметь собственные ядерные вооружения, не доверяя гарантиям безопасности ни США, ни тем более России. Совершенно очевидно, что главная задача Соединенных Штатов состоит в утверждении своего собственного ядерного превосходства путем слома в свою пользу состояния ядерного паритета с Россией, достигнутого еще в 1970-е годы.

США приводят собственные аргументы по их выходу из Договора о РСМД, предупреждая об угрозе не только для США, но и для России со стороны Китая, у которого есть подобные ракеты. Однако относительно стран, вызывающих определенные сомнения, у России и США есть ракеты средней и меньшей дальности морского и воздушного базирования, а также эффективные средства доставки. Существуют также современные стратегические ядерные силы, баллистические ракеты межконтинентальной дальности и тактическое ядерное оружие. Таким образом, и Россия, и США обладают всем спектром средств для того, чтобы сдерживать те страны, отношения с которыми могут перейти в фазу ядерного противостояния. Очевидно, что в этом смысле угроза со стороны Китая представляется мнимой и искусственно обостряемой. Цель США остается прежней – добиться исключительного и непререкаемого ядерного превосходства и, таким образом, устранить Китай как своего явного и опасного экономического конкурента, нагнетая военную угрозу, но при этом отчетливо понимая бессмысленность ядерной войны.

Еще в период президентства Барака Обамы Администрация США стала неофициально обвинять Россию в грубом нарушении Договора, даже намеревалась представить доказательства этого, и потребовала, чтобы Россия эти нарушения устранила. Затем США обратились к НАТО и снова заявили о том, что Россия нарушает Договор, но в то же время не стали апеллировать к специальной Комиссии по этому Договору, которая является единственным эффективным инструментом по решению возникающих спорных вопросов. Для России это стало тревожным и непонятным сигналом, и российская сторона справедливо посчитала, что США на самом деле просто не хотят предметного технического обсуждения на уровне экспертов, а стремятся использовать свои декларативные заявления как инструмент политического давления на Россию. США обвинили Россию в разработке, испытании и развертывании нового вида ракет вопреки Договору о РСМД.

Действительно, существует российская крылатая ракета, которая запускается с пусковой установки «Искандер», являющейся универсальной пусковой установкой как для баллистических, так и для крылатых ракет. Причем коллизия состоит в том, что самого существования подобных ракет российские власти не отрицают, но при этом они утверждают, что Договор они не нарушают. Министерство обороны РФ даже организовало брифинг, на котором демонстрировалась такая российская ракета, показательно измерялись ее параметры, и в результате формально было подтверждено полное соответствие ее параметров Договору. Однако представители США и других стран НАТО этот брифинг проигнорировали, хотя приглашение получили. Со своей стороны США и их западных партнеров тревожит то, что подобные российские ракеты могут применяться для уничтожения НАТОвских объектов противоракетной обороны (ПРО) в Восточной Европе, поскольку они летят не по баллистической траектории, а значит, перехватить их значительно сложнее и эффективность их в подавлении объектов ПРО намного выше, чем у баллистических ракет. Действительно, американцы, добиваясь своего абсолютного превосходства, обеспокоены тем, что эти ракеты во много раз снижают эффективность европейской системы ПРО. Российская сторона, в свою очередь, настаивает на том, что хотя такая раке-

та и существует, но формально она не нарушает Договор о РСМД. И здесь проявилась неуступчивость обеих сторон, загоняющая ситуацию в тупик.

Пусковая установка «Искандер» универсальна и технически совершенна: она мобильная, и ее достаточно легко скрыть. Это означает, что Россия может скрытно перебрасывать «Искандеры» в совершенно разные места в зависимости от того, откуда, по мнению военных и политиков, исходит потенциальная угроза. Официальных юридических экспертных доказательств ни одна из сторон не представила. Конечно, ничто не мешает России и США иметь ракеты средней и меньшей дальности на воздушных носителях, самолетах, кораблях и на подводных лодках, поскольку в Договоре это не оговаривается. Но объективно геополитические условия России и США различаются, и, вероятно, США не ждут наземного нападения со стороны Мексики или Канады. У США такой угрозы, которую можно парировать наличием ракет средней и меньшей дальности, не существует. Такая угроза существует только для союзников США в Европе, но ничто не мешает США отправлять туда морские суда с пусковыми установками ракет средней и меньшей дальности. Однако большого смысла в массовом развертывании ракет средней и меньшей дальности для России тоже нет. Пока неизвестно, да и всесторонних согласованных экспертных подтверждений тому нет, соответствуют ли в действительности новые ракеты, в том числе наземного базирования («Калибр»), российским обязательствам по Договору о РСМД или нарушают их. А выдавать военные секреты о качественных характеристиках этих ракет американцам было бы, по меньшей мере, неосмотрительно, поэтому российская сторона заняла выжидательную позицию с целью выяснить сначала, что именно уже известно американцам по данным ракетам.

Между тем сами Соединенные Штаты сначала начали разработку и применение ракет средней дальности, присвоив им для отвода глаз наименование «ракеты-мишени» для целей ПРО. Затем они приступили к развертыванию в Европе универсальных пусковых установок Mk-41, которые позволяют осуществить боевое применение крылатых ракет средней дальности «Томагавк» [8].

Сделав всё это, США откровенно пренебрегли и демонстративно проигнорировали совокупность положений, предусмотренных статьями 4 и 6 Договора о РСМД. В частности, согласно пункту 1 статьи 4 Договора: «...каждая из сторон ликвидирует свои ракеты средней дальности и пусковые установки таких ракет, чтобы ни у одной из сторон не имелось таких ракет и таких пусковых установок». В пункте 1 статьи 6 говорится: «По вступлении в силу настоящего Договора и в дальнейшем ни одна из сторон не производит никаких ракет средней дальности, не проводит летных испытаний таких ракет и не производит никаких ступеней для таких ракет и никаких пусковых установок таких ракет» [11, с. 325–331]. Оценивая создавшуюся ситуацию, Президент РФ В.В. Путин констатировал: «Запуская ракеты-мишени средней дальности и размещая в Румынии и Польше пусковые установки, пригодные для применения крылатых ракет “Томагавк”, США эти требования договора прямо и грубо нарушили, и сделали это уже давно, поскольку в Румынии уже стоят эти пусковые установки» [8].

США не согласны с российскими предложениями относительно необходимости продления Договора об ОСНВ до 2021 года и, в том числе, о РСМД. Фактически американцы явно не готовы идти с Россией на какие-то новые договоренности в области ограничения ядерных вооружений. Выработать новый договор будет крайне сложно. И это обстоятельство способно не только подорвать основы российско-американских отношений, но и вообще разрушить всю систему ядерного сдерживания, на которой базируется международная безопасность, что внесет непрогнозируемый хаос в мировую ситуацию.

Представляется, что возможно несколько сценариев дальнейшего развития событий. Первый сценарий – Администрация США блефует. На самом деле США не собираются однозначно и бесповоротно отказываться от Договора, а таким образом давят на Россию и хотят, чтобы ее позиция стала более гибкой. Но этот вариант нереален, поскольку под «гибкостью» США понимают только односторонние уступки со стороны России в свою пользу, что нарушит и без того хрупкий стратегический баланс сил и достигнутый паритет сторон. Естественно, в таком случае США не добьются ничего, и этот вариант не срабо-

тает. Второй сценарий – американцы окончательно разрывают Договор в одностороннем порядке, активизируют разработку ракет средней и меньшей дальности, начинают разворачивать их вопреки возражениям со стороны европейцев, для которых подобная ситуация представляет особую опасность. Россия отвечает тем же самым, и ситуация еще больше ухудшается. Это очень опасный вариант, ведущий к эскалации международной напряженности. Третий сценарий – США и Россия соглашаются, что Договор о ракетах средней и меньшей дальности действительно уже сослужил свою службу, а современные технологии, которыми стороны обладают, и новые вызовы безопасности объективно уже диктуют необходимость прекращения действия этого Договора. С этой точки зрения США и России следует начать предметные переговоры с привлечением профессиональных военных экспертов и тем самым продемонстрировать свое стремление избежать новой гонки вооружений путем введения в обращение модернизированного типа ракет. Представляется, что это был бы оптимальный вариант. Но есть серьезные сомнения в том, что Россия и США смогут договориться именно о таком исходе. Самый реалистичный вариант – американцы не просто приостанавливают действие Договора, а окончательно и открыто выходят из него. В ответ на действия США Россия пока тоже приостановила действие Договора. Конечно, это не означает, что сейчас же обязательно начнется развертывание ракет средней и меньшей дальности, но ситуация всё равно обострится.

Объективно в данном вопросе виноваты обе стороны, поскольку существует обоюдная ответственность за сохранение международной безопасности. Вместе с тем совершенно очевидно, что последовательные и целенаправленные действия США угрожают не только России, но и всему миру: ранее, в 2002 году, США в одностороннем порядке разорвали Договор по ПРО (1972 г.) [11, с. 232–236], а сейчас США разрушают Договор о РСМД. Самое опасное, что США своими действиями фактически уничтожают систему контроля над вооружениями. При условной обоюдной вине обеих сторон именно американцы заводят ситуацию в тупик. Соответственно, проиграет глобальная безопасность, поскольку в условиях отказа от Договора о РСМД очень проблематичным

представляется будущее режима нераспространения ядерного оружия.

И Россия, и США обладают богатым ядерным арсеналом, являющимся основой ядерного сдерживания. В условиях острой полемики Россия и США по поводу судьбы Договора о РСМД проблема уже перестала быть только двусторонней, поскольку в качестве «полигона» рассматривается прежде всего Европа. Спор идет также по проблеме ПРО, так как это является серьезным раздражителем для европейских стран. У европейцев российские «Искандеры», размещенные у границ России в целях противостояния угрозам, исходящим с американских объектов ПРО, способных не только отражать, но и наносить удары по потенциальному противнику, вызывают серьезную тревогу, поскольку в зоне их действия оказались крупнейшие европейские города. Тем более что Президент России В.В. Путин еще раньше недвусмысленно предупредил, что если европейцы разместят на своей территории американские ракеты, то поставят себя под угрозу «возможного ответного удара» [10]. Таким образом, Европа выступает в роли заложника двух ядерных супердержав. Однако есть Европейский Союз – ближайший сосед и важный экономический партнер России, с которым объективно сохраняются неплохие отношения, несмотря на санкции. А есть также государства – члены НАТО, которые находятся под жестким военным и финансовым давлением США, и Соединенные Штаты тем не менее пытаются согласовать с членами НАТО свой выход из Договора о РСМД и якобы предоставить им в этой связи свои гарантии безопасности. После проведенных консультаций Администрация президента США Д. Трампа решила не спешить с развертыванием ракет в Европе. Надо полагать, что США, как представляется, в какой-то мере восприняли возражения России по этому поводу и решили притормозить с развертыванием своих ракет в Европе, осознавая определенный риск получить на это адекватный ответ со стороны России.

Между тем Президент РФ В.В. Путин открыто и твердо заявил: «Россия не намерена первой размещать подобные ракеты в Европе. Если же они действительно будут произведены и поставлены на Европейский континент, а США такие планы имеют, то это резко обострит ситуацию в сфере международной безопасности,

создаст для России серьезные угрозы, ведь у некоторых классов американских ракет подлетное время до Москвы может составить до 10–12 минут. Это и есть очень серьезная угроза для нас. В таком случае мы будем вынуждены предусмотреть зеркальные и асимметричные действия» [8]. В.В. Путин ясно дал понять: «Россия будет вынуждена создать и развернуть виды вооружений, которые могут быть использованы не только в отношении тех территорий, с которых для нас будет исходить соответствующая прямая угроза, но и в отношении тех территорий, где находятся центры принятия решений о применении угрожающих нам ракетных комплексов. По своим тактико-техническим данным, в том числе по подлетному времени до указанных центров управления, эти вооружения будут вполне соответствовать тем угрозам, которые направлены против России» [8]. В.В. Путин пояснил: «Знаем, как это сделать и реализуем эти планы немедленно, как только соответствующие угрозы для нас станут реальными. Не думаю, что международная обстановка сегодня такова, что требует дополнительного и безответственного обострения. Мы этого не хотим» [8].

И в этом контексте проблема ПРО всё равно снова когда-либо выйдет наружу. Эффективного противодействия крылатым ракетам не существует. Иными словами, если ракета летит прямо на защищенный объект, то ее можно сбить, но только в случае своевременного получения данных с радаров. И если, допустим, запущенная с «Искандера» российская ракета в ответ на предполагаемую угрозу летит над европейской территорией, то ее подлетное время к стратегически важным европейским пунктам также может составить всего лишь 10–12 минут. А поскольку такая ракета способна лететь на низких высотах, то, соответственно, данные с радаров могут прийти слишком поздно. Конечно, Россия вряд ли начнет массово производить крылатые ракеты, поскольку это было бы нерационально. Смысл стратегии ядерного сдерживания состоит в том, что условный противник сможет в любом случае нанести «ответно-встречный» удар по нападающей стороне. Подводя некоторый итог, Президент РФ В.В. Путин со всей решимостью подчеркнул: «Американские коллеги уже пытались получить абсолютное военное превосходство с помощью глобальной ПРО. Нужно

оставить подобные иллюзии. Ответ с нашей стороны всегда будет действенным и эффективным» [8].

При всех рисках ядерное сдерживание – это объективный фактор по предотвращению каких-либо действий противника посредством угрозы применения ядерного оружия.

Россия в возможных предстоящих переговорах с США по новому Договору о стратегических и наступательных вооружениях вправе предъявить США целый ряд своих претензий: выход из Договора по ПРО, выход из Договора о РСМД и наличие у них тактического ядерного оружия за пределами национальной территории, которое находится в Европе. Кроме того, Россия открыто демонстрирует, что в ее военных планах, особенно в условиях ухудшающихся отношений с США и НАТО, американские объекты ПРО, размещенные в Европе, будут оставаться потенциальными целями для российских ракет, в том числе фактически неуязвимых и технически совершенных «Искандеров». Есть вероятность, что Договор об ОСНВ тоже не удастся продлить, поскольку он уже сослужил свою службу и шансы на его сохранение очень малы. Если американцы выходят из Договора о РСМД, то рычагов давления на них у России не так много.

В будущем у Договора о РСМД, действие которого в настоящее время приостановлено с обеих сторон, есть три варианта. Первый вариант – продление Договора на следующие пять лет, и это было бы оптимальным решением. Но из-за одностороннего выхода США из Договора шанс этот был упущен. Второй вариант – договориться о новом Договоре. Но, поскольку сложилась общая напряженная атмосфера вокруг Договора в стратегическом плане, договориться вновь на паритетных началах будет очень сложно. Третий вариант – не продлевать Договор совсем. Очевидно, что шансы именно такого развития событий крайне высоки. Договор о РСМД – важный документ, в котором основательно прописаны серьезные процедуры в плане его соблюдения и контроля, и они работают. По Договору предусмотрен обмен инспекциями, данными и т.д. Кроме того, страны имеют жесткие ограничения по оперативно развернутым носителям ядерного оружия и ядерным боеголовкам к ним. Без Договора не будет никаких ограничений в области ядерных вооружений, и возникнет вероятность ошибочных заключений и оценок. Возможно, конеч-

но, что всё-таки не будет неограниченной гонки вооружений. Однако если не будет транспарентности в вопросах контроля над вооружениями, то будет расти подозрительность и сомнения друг в друге. При отсутствии строгого контроля возрастает опасность разных манипуляций с информацией и уменьшается возможность своевременной проверки степени ее достоверности. Объективно это увеличивает риски возможной эскалации военного конфликта, обострения ситуации и подрыва международной безопасности.

Система управления ядерными силами объективно позволяет России организовать «ответно-встречный» массовый удар с применением всех средств, которые у нее есть в наличии. И США даже не должны помышлять о нанесении ограниченного ядерного удара. Американцы сейчас заявляют, что могут применить некоторое количество боезарядов против государства-изгоя или против лидеров неугодного им государства с «диктаторским режимом». Россия считает нанесение ограниченного ядерного удара неприемлемым. Еще в 1980-е годы была выявлена угроза и подтверждена нецелесообразность ограниченных (локальных) ядерных войн, которые легко могут перерасти в глобальный ядерный конфликт. Получается, что некоторые уроки из ситуации холодной войны окончательно так и не усвоены. Ядерное сдерживание на основе достигнутого еще в 1970-е годы ядерного паритета сторон до сих пор остается в силе, хотя и подвергается эрозии. Сегодня очевидны попытки взломать ситуацию. Если предположить, что США смогут уничтожить часть ракет условного противника на пусковых установках с помощью высокоточного оружия, ядерных ударов и также перехватить часть ракет, которые будут на подлете к территории США, это всё равно не спасет их от ответного гарантированного уничтожения. Стороны должны это хорошо понимать и сделать всё, чтобы такие сценарии ядерной войны не реализовались. Еще в 1980-е годы по результатам советско-американских переговоров стороны признали, что в ядерной войне не может быть победителей [12].

Достичь разумного компромисса возможно и сейчас. Недопустимо рассматривать войну как средство решения мировых проблем.

Выход США из Договора о РСМД подрывает систему международной безопасности. Но справедливости ради, надо признать, что обе стороны фактически уже вышли из него: они его не нарушают, а обходят. Так, Договор не запрещал ракет морского базирования, а сейчас новые ракеты вполне можно размещать и на морских авианосцах, и на земле, и в шахтах. Задача состоит в том, чтобы создать новый Договор, не нарушая существующий. До 2021 года еще есть время. Но с выходом из существующего Договора и отвергая возможное заключение нового Договора, американцы создают необратимую ситуацию. США близки к тому, чтобы полностью подорвать систему стратегического баланса сил и вернуть мир к ситуации 1960-х годов, то есть к ситуации до заключения всех этих договоров, ко временам Карибского кризиса 1962 года, ставшим кульминационной точкой холодной войны. Надо осознавать также, что для России новая ядерная гонка вполне может грозить экономическим разорением.

Анализируя создавшуюся ситуацию, можно с уверенностью утверждать, что разрушение договорно-правовой базы международной безопасности ведет к слому стратегического баланса сил и создает ситуацию неконтролируемого хаоса.

Политическая мудрость – выход из кризиса

Политика «ядерного шантажа» в настоящее время вновь возвращается «на круги своя». Хотя совершенно очевидно, что в «ядерном наследии» Уинстона Черчилля есть и предостерегающая сторона. Еще в 1945 году он предупреждал: «Безусловно, сейчас жизненно важно прийти к соглашению с Россией», а также особо подчеркивал, что «проблема урегулирования с Россией затмевает все остальные проблемы» [19, с. 350]. Черчилль всегда был твердым прагматиком, поэтому он ясно предвидел серьезные риски, исходящие от ядерного оружия: «Ни один ученый, обладающий чувством ответственности, не мог бы предсказать, что произойдет при первом атомном взрыве большого масштаба. Были ли эти бомбы бесполезными или они оказались всеограшающими? Теперь нам это было известно. Никто еще не мог определить ближайших военных последствий этого открытия, и никто еще не осознал его значения» [19, с. 359]. Вместе с тем

у Черчилля не было ни малейших сомнений в правомерности применения атомной бомбы в целях окончательного завершения войны, достижения мира и укрепления международной безопасности: «Возможность предотвратить гигантскую затяжную бойню, закончить войну, даровать всем мир, залечить раны измученных народов, продемонстрировав подавляющую мощь одной нескольких взрывов, после всех наших трудов и опасностей казалось чудом избавления» [19, с. 360]. Черчилль также отчетливо понимал, что нельзя открыто вступать в военное столкновение с Советским Союзом, когда война уже закончилась, но можно применить метод ядерного устрашения, опираясь на экономическую и военную мощь своего главного союзника – Соединенных Штатов.

Нельзя исключать, что в дальнейшем ядерное сдерживание может обрести более широкий многосторонний характер с большим количеством основных участников, равно как и принять новые формы контроля над вооружениями. Очевидно, что возможно лишь политическое решение проблемы. Черчиллю и Сталину удавалось достичь компромисса, и их опыт государственного стратегического мышления был неоценим. Однако, как говорил Черчилль, «политика претерпела бы радикальные изменения, если бы мудрость распространялась так же легко и быстро, как глупость» [16]. Так что возможен любой исход, а путь к миру сложен и труден.

Несмотря на очевидные риски и угрозы, довольно обоснованным и устойчивым в кругах политиков остается мнение о «стабилизирующей роли» ядерного оружия. Сторонники этой идеи справедливо утверждают, что холодная война не переросла в «горячую» в основном благодаря взаимному ядерному устрашению сверхдержав. Однако на деле доказать, что ядерное оружие позволяет предотвратить конфликт, не создавая при этом неоправданных рисков, совсем не так просто. Односторонней безопасности, к которой стремятся США, нельзя достичь в принципе, тем более, что нельзя исключать Россию из системы глобальной безопасности. Ядерное сдерживание крайне рискованно и сомнительно, но это – единственно возможное решение на данном этапе в плане сохранения мира и поддержания международной безопасности. Ядерное сдерживание хотя и достаточно эффек-

тивный инструмент мировой политики, но пользоваться им надо очень осторожно. В условиях глобализации возможно лишь политическое решение проблемы.

Даже если в отдельных случаях именно ядерный фактор сыграл основную сдерживающую роль, стороны подходили слишком близко к грани ядерной войны. Не только риск ядерной войны заставил СССР и США прекратить эскалацию в ходе Карибского кризиса 1962 года. Возможно, президент США Дж. Кеннеди и Первый секретарь ЦК КПСС Н.С. Хрущев остановились в шаге от прямого военного столкновения именно из-за боязни ядерной войны. Однако такую благополучную развязку никак нельзя считать predetermined. Само приближение к «красной черте» резко повышает вероятность обмена ядерными ударами вследствие, например, технического сбоя. Поэтому относительно благополучный исход Карибского кризиса 1962 года лишь отчасти можно считать подтверждением эффективности ядерного сдерживания. Здесь сыграли свою роль прежде всего политические договоренности и постепенное осознание того, что победителя в ядерной войне не может быть в принципе. Ведущие ядерные державы неуклонно приближались к достижению ядерного паритета. Большее значение имела экономическая нецелесообразность ведения глобальной войны, гораздо более эффективно было усиление экономического давления на потенциального противника. И здесь в своем «незыблемом» превосходстве США были полностью уверены.

Ядерный мир становится более сложным, менее предсказуемым и потенциально более опасным, чем ушедший в прошлое мир XX века. Мировые лидеры, одержавшие Победу во Второй мировой войне благодаря поддержке своих народов, умели в самые серьезные моменты истории, хотя и на фоне острой идеологической борьбы, ставить государственные геополитические интересы выше собственных политических амбиций, с тем чтобы избежать новой мировой войны. Необходимо, чтобы современные политики активизировали поиски новых путей и средств снижения ядерных рисков, укрепления стратегической стабильности на глобальном и региональном уровнях. В связи с этим совершенно очевидна актуальность «ядерного наследия» Черчилля и его поучительный, хотя и двоякий смысл.

Список литературы

1. Внешняя политика Советского Союза: 1946: сб. докл. – М., 1950. – С. 70.
2. Внешняя политика Советского Союза: 1947: сб. докл. – М., 1951. – С. 29.
3. *Гришаева Л.Е.* Истоки создания ООН: взгляд из сегодня // От античности до современности: сб. ст. / ред. кол.: С.Л. Тихвинский И.Х. Урилов, А.О. Чубарьян. – М.: Собрание, 2012. – С. 105–127.
4. *Гришаева Л.Е.* «Потсдамская точка» во Второй мировой войне // Дипломатическая служба. – 2015. – № 5. – С. 75–88.
5. Известия. – 1946. – 10 марта.
6. История XX века: основные понятия: энциклопедия. – М.: АСТ, 2004.
7. От Сталина до Брежнева. Трудный диалог с кремлевскими вождями / Уинстон Черчилль, Аллен Даллес, Генри Киссинджер, Вилли Брандт. – М.: Алгоритм, 2018. – С. 173–178.
8. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию. 20.02.2019. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 21.02.2019).
9. Резолюция СБ ООН 984/1995 // Сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1995.shtml> (дата обращения: 21.11.2018).
10. РИА Новости. – 24.10.2018. – URL: <https://ria.ru/politics/20181024/> (дата обращения: 21.02.2019).
11. Системная история международных отношений: в 4 т. / под ред. А.Д. Богатурова. – Т. 4. Документы. 1945–2003. – М.: НОФМО, 2004. – С. 215–217.
12. Советско-американская встреча на высшем уровне. Женева, 19–21 ноября 1985 г. Документы и материалы. – М.: Политиздат, 1985.
13. Список лауреатов Нобелевской премии по литературе. – URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Science/nob_prem/liter.php (дата обращения: 07.2.2019).
14. *Сталин И.В.* Из беседы тов. Сталина И.В. с корреспондентом «Правды» // Правда. – 1951. – 5 окт. – URL: <https://history.wikireading.ru/244246> (дата обращения: 21.2.2019).
15. *Сталин И.В.* Ответ тов. Сталина И.В. корреспонденту газеты «Правды» // Правда. – 1946. – 14 марта. – URL: <https://politikus.ru/.../43680-intervyu-iv-stalina-gazetepravda-o-rechi-cherchillya-v-f...> (дата обращения: 21.2.2019).
16. Так говорил Черчилль. О себе, о людях, о политике. – М.: Эксмо, 2012.
17. *Черчилль У.* Вторая мировая война: в 6 т. – М.: Воениздат, 2012.
18. *Черчилль У.* Как я воевал с Россией. – М.: Алгоритм, 2017.
19. *Черчилль У.* Мировой кризис: в 6 т. – М.: Принципиум, 2014.
20. *Черчилль У.* Мускулы мира. – М.: Эксмо-Пресс, 2002.
21. *Черчилль У.* Никогда не сдаваться! // Лучшие речи Черчилля. – М.: АНФ, 2018. – С. 134.
22. Britannica. Concise Encyclopedia=Настольная иллюстрированная энциклопедия: в 2 т. – М.: Encyclopedia Britannica : АСТ, 2009.

Карпович Олег Геннадьевич,

доктор юридических наук, доктор политических наук, профессор,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: iskran@yahoo.com

Oleg G. Karpovich,

Doctor of Law, Doctor of Political Sciences, Professor
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: iskran@yahoo.com

Е.М. ПРИМАКОВ – «ЧЕЛОВЕК-ЛЕГЕНДА»

EVGENIY PRIMAKOV IS A MAN OF THE LEGEND

Аннотация: в статье, посвященной памяти Е.М. Примакова, рассматривается вклад этого выдающегося политика, дипломата, ученого, который он внес в становление современной российской государственности. Освящаются ключевые политические и экономические вопросы, стоявшие на повестке дня российской политики в постбиполярный период. Через призму творческой и практической деятельности Е.М. Примакова освещаются важнейшие вехи трансформации монополярного мира и его трансформации в сторону многополярного.

Ключевые слова: Россия, Примаков, многополярный мир, транснациональная предпринимательская деятельность, США, КНР, Индия, унилатерализм.

Abstract: the article dedicated to the memory of E. M. Primakov examines the contribution of this outstanding politician, diplomat, scientist, which he made to the formation of modern Russian statehood. The key political and economic issues that were on the agenda of Russian politics in the post-bipolar period are highlighted. Through the prism of creative and practical activities of E. M. Primakov highlights the most important milestones of the transformation of the monopolar world and its transformation towards a multipolar.

Key words: Russia, Primakov, multipolar world, international entrepreneurship, United States, China, India, unilateralism.

Евгений Максимович Примаков (1929–2015) – государственный и общественный деятель, политик, ученый и дипломат, академик РАН, директор Института востоковедения АН СССР и Института мировой экономики и международных отношений (1985–1989), председатель Совета Союза Верховного Совета СССР (1988–1991), директор Службы внешней разведки Российской Федерации (1991–1996), министр иностранных дел (1996–1998), председатель Правительства Российской Федерации

(1998–1999), депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (1999–2001), президент Торгово-промышленной палаты (2001–2011).

Е.М. Примаков неоднократно удостоивался разных наград за научную деятельность. Одна из них – Государственная премия России, врученная ему в 2014 году за внесение выдающегося вклада в сферу научно-аналитического обеспечения внешней политики Российской Федерации.

Е.М. Примаков не только внес выдающийся научный вклад, но и посвятил свою деятельность более глобальным целям – миротворчеству. Особое внимание миротворческому движению он уделял, являясь участником Пагуошского движения ученых за мир [7].

Е.М. Примаков принимал участие в работе над Договором о противоракетной обороне между СССР и США. С 1970 по 1991 год Е.М. Примаков был членом Пагуошского советского комитета, а с 1991 по 2015 год входил в состав членов Президиума указанного миротворческого движения и внес огромный вклад в исследование международных конфликтов и проблематики их разрешения.

В основу Пагуошского движения лег Манифест Рассела – Эйнштейна, в котором была изложена точка зрения А. Эйнштейна на задачи ученых: «Мы должны научиться мыслить по-новому. Мы должны научиться спрашивать, в первую очередь, себя не о том, какие шаги надо предпринять для достижения военной победы; мы должны задавать себе такой вопрос: какие шаги можно предпринять для предупреждения вооруженной борьбы, исход которой должен быть катастрофическим для всех ее участников?» [4].

Е.М. Примаков много времени посвятил отношениям между Советским Союзом и Соединенными Штатами Америки, а позже, соответственно, отношениям России и США. Он всегда был там, где наступали серьезные последствия произошедших политических либо военных конфликтов, чтобы потушить очаг и предотвратить сами последствия конфликтов.

Движение «Россия – Соединенные Штаты: взгляд в будущее» осуществляло свою деятельность под сопредседательством Е.М. Примакова. Основная цель – найти способы улучшить от-

ношения между двумя мировыми державами. Сопредседателем со стороны США являлся бывший госсекретарь США Генри Киссинджер. По словам Е.М. Примакова, когда две самые могущественные страны работают вместе, они могут изменить многое, прежде всего в таких важных областях, как наука, экономика, культура, технологии и военная промышленность.

Е.М. Примаков активно поддерживал теорию многополярного мира и популяризировал данную концепцию. Рассматриваемая теория подразумевает, что в международных отношениях действуют не отдельные государства, а акторы, индивидуальные по своей принадлежности к определенным цивилизациям. Реализация указанной концепции происходит мирным путем в отличие от концепции однополярного мира, которая предполагает применение военной силы для разрешения конфликтных ситуаций. В первой модели всё обстоит иначе, так как главным фактором решения сложных ситуаций являются договорные отношения между участниками. Другими словами, в новой системе мирового порядка акторами являются такие организации, как ООН, ЕАЭС, СНГ, ШОС и др. По мнению Примакова, указанная концепция более удобна в использовании.

В концепции однополярного мира действует следующий принцип: «Кто выиграл, тот и выбирает дальнейшие правила». Когда Соединенные Штаты одержали победу в холодной войне, они заняли лидирующее положение в мировой системе, стали самовольно выделять государства, представляющие, по их мнению, угрозу для всего мирового сообщества, и начали применять в отношении указанных государств вооруженные меры воздействия в нарушение Устава ООН. Е.М. Примаков возражал против такой политики, подчеркивая, что США выступают главным идеологом однополярного мира. С его точки зрения, преобладающая однополярность обосновывается следующими аргументами:

- 1) в мировой системе осталась лишь одна доминирующая сила, что связано с победой США в холодной войне;
- 2) после победы в холодной войне США реализуют в своей идеологии и внешней политике главные принципы сверхдержавы [11].

После холодной войны США окружили себя различными государственными объединениями, которым была необходима

защита. США действуют по негласному правилу, которое можно озвучить следующим образом: «Если нет угрозы – не нужна и защита». Поэтому власти США принимают меры по созданию конфликтных ситуаций (естественно, негласно), наглядно демонстрирующих реальность опасности. Ряд государств, видя подобную ситуацию, начинают «нуждаться» в защите. В экономике подобную ситуацию описывает выражение «Спрос порождает предложение». Основываясь на последних событиях, правительство США культивирует пропаганду растущей опасности России, тем самым обосновывая право на расширение блока НАТО, что скорее, наоборот, представляет опасность для России.

В контексте обсуждения доктрины однополярного мира Е.М. Примаков ссылался на научные труды американских дипломатов – Джека Мэтлока и Джорджа Кеннана. Данные авторы также возражали против концепции однополярного мира, поддерживаемой Вашингтоном. Они, как и Е.М. Примаков, считали, что аргументы в пользу однополярной доктрины для США неоднозначны и неправильны.

В 1992 году на предвыборном выступлении Буш-старший заявил, что США одержали в холодной войне победу над СССР. Джордж Кеннан негативно отреагировал на его слова и оценил их как «глупость и ребячество».

Дальнейшая политика, проводимая США, характеризовалась рядом действий, присущих для концепции однополярного мира:

- нарушение согласованных ранее условий по расширению числа стран, входящих в НАТО (членами НАТО стали бывшие социалистические страны);
- выход из договора по ПРО, гарантировавшего ранее сдерживание вооруженного потенциала стран-участников;
- применение военной силы в отношении Югославии без резолюции Совета Безопасности ООН;
- фальсификация данных об Ираке. В последующем это послужило поводом для проведения военной операции против данного государства.

За период военных действий США в Ираке погибли более 5 тыс. солдат, 32 тыс. были ранены. Результатами подобного конфликта стало разрушение государственной целостности Ирака, множество убитых и покалеченных жизней (до 1 млн человек).

Конфликт разделил Ирак на большое количество территорий, враждующих между собой. Образовалась террористическая организация «Исламское государство», запрещенная в Российской Федерации. По мнению многих ученых, кризис отношений между Россией и Соединенными Штатами наступил именно из-за фундаментальных различий в подходах к мироустройству. Россия придерживается многополярного порядка, о чем неоднократно заявлял Президент России В.В. Путин на различных выступлениях, в том числе и на саммите БРИКС в 2014 году [3].

Отказ России и ряда стран от однополярной доктрины можно обосновать следующими критериями:

- во-первых, сегодняшние показатели экономического состояния отдельных государств и мирового сообщества в целом демонстрируют, что США постепенно начинают терять былое превосходство. В связи с этим множество стран не хотят поддерживать отношения, в которых нет перспективы для дальнейшего развития и процветания. Статистические данные МВФ показывают реальную действительность происходящего. В 2015 году доминирующее положение как лидер ВВП заняла Китайская Народная Республика – ее доля составила 17,08%, а у Соединенных Штатов показатель ВВП составил лишь 15,81% [5];

- во-вторых, экономическая мощь разных государств пытается найти свое приложение в разных частях мира. Это обусловлено прежде всего тем, что государства исходят из экономической целесообразности. Примером являются инвестиции КНР в компанию «Ford» в 2010 году. Общая сумма этой сделки составила 1,8 млрд долл. США. Другой пример – огромные инвестиции Индии в такие известные автомобильные бренды, как «Jaguar» и «Land Rover»;

- в-третьих, США всё меньше выделяют средств для проведения научно-исследовательских разработок: их доля в соотношении к мировому уровню в системе «НИОКР» (научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки) не растет.

Утверждения о том, что современный мир постепенно трансформируется в соответствии с многополярной доктриной, подтверждаются рейтингом компании «Bloomberg». В 2016 году представлен список стран по уровню инноваций. Первое место в инновационном технологическом прогрессе заняла Южная Ко-

рея, далее – Германия, Швеция и другие государства (для сравнения: США – 8-е место) [6].

Согласно прогнозам Е.М. Примакова, США в дальнейшем рискуют потерять мировое лидерство, хотя это произойдет не в самом ближайшем будущем. Кроме того, Соединенные Штаты будут заменены в качестве лидера другими государствами, которые сформируют новое мировое сообщество и группу, которая станет выступать мировым лидером. По его словам, это будут государства, расположенные в Бразилии, Южной Африке, Латинской Америке и Юго-Восточной Азии. И в этом случае международное сообщество полностью обратится к концепции многополярной деятельности [8].

Следует указать на особенность нынешнего многополярного мирового порядка. Так, Е.М. Примаков считал, что многополярность не поддерживает столкновений между разными центрами сил в мире, что обусловлено интеграционными процессами между странами и транснационализацией предпринимательской деятельности.

Е.М. Примаков является автором многих научных работ, в которых определяются причины объединения концепций многополярного мира. Основой являются итоги холодной войны между Соединенными Штатами и Советским Союзом. После ее окончания многополюсная система начала развиваться во всех уголках мира, даже в самых отдаленных. В этом процессе родилась новая фаза политического становления человека [9].

Формирование такой государственной системы, то есть формирование мировых групп и сообществ, помогает повысить значимость деятельности крупнейших мировых держав. Если мы будем следовать идее вышеупомянутой политики – концепции многополярного правительства, – то в этих условиях оно сможет не только объединить все великие державы мира в одну, но и достичь более благоприятного будущего. Е.М. Примаков считал, что при поддержке этой теории объединенное сообщество будет более быстрым и достигнет высших идеалов науки и культуры в целом. Он полагал, что необходимо создание стратегического треугольника государств, в который должны войти такие мировые державы, как Китайская Народная Республика, Российская Федерация и Индия. Обеспечение Китаем и Индией своих дого-

ворных обязательств окажет серьезное влияние на экономическую, научную и другие сферы деятельности этих стран [1].

По мнению автора, многополярность – положительное явление, так как в таком мировом устройстве ни одна из стран не должна чувствовать себя каким-либо образом ущемленной. Ведь у всех на тот момент будут равные права и обязанности друг перед другом и, прежде всего, перед собой. Вышеназванные мировые лидеры не будут иметь какого-либо превосходства перед другими, а просто будут иметь высокий экономический прогресс, высокий внутренний валовый продукт.

Е.М. Примаков опровергал доводы других ученых о том, что становление многополярного строя происходит на протяжении длительного периода и не может установиться в одно мгновение. В связи с тем, что мировое сообщество неравномерно развивается посредством многополярной теории, это приводит к пагубным последствиям, выражающимся в ситуациях, когда объединение сообществ не увенчалось успехом. К тому же стоит отметить, что неудачи сопровождаются и успехами, и порой это происходит одновременно. Следует отметить, что любое исследование и достижение любой цели содержит в себе ряд провалов, но именно они способствуют созиданию нового. Получение опыта – это одна из главных черт многополярности. Негативные последствия рассматриваемой концепции практически отсутствуют, и сама по себе она не распространяет действия, которые могли бы породить какие-либо конфликтные ситуации в отличие от других концепций.

В противовес многополярной теории, которую поддерживал Е.М. Примаков, была создана и иная концепция мирового сообщества – «бесполярность». Эту теорию поддержал американский политик Ричард Хаас. С точки зрения Хааса, Соединенные Штаты Америки должны создать на беспорядочной основе абсолютно новое государство, которое могло бы править всем [10].

Е.М. Примаков считал, что бесполярный мир – это не мир во все, а всего лишь предпосылки к созданию коалиций и объединений, которые в дальнейшем могут привести к самым пагубным последствиям, в том числе к военным действиям. А даже если последнего не произойдет, то наступит хаос.

Исследователь Н.В. Злобин в книге «Второй новый миропорядок» рассмотрел современный мир как попытку вознесения

на уровень мирового господства не сверхдержав, а маленьких государств. Е.М. Примаков отнес автора этой книги к идеологам, проповедующим теорию бесполярности [2].

Идею того, что современный мир постепенно становится многополярным, сегодня поддерживают лидеры большинства ведущих стран мира. Они понимают, что политические, финансово-экономические и иные отношения проще осуществлять мирным путем, нежели путем войны, сопровождающейся огромными расходами. Война – это основной критерий однополярного мира. Как правило, говорят, что в войне есть лишь две стороны – победитель и побежденный. Но в данном понятии есть и третья сторона – тот, кто получает выгоду. По общему правилу, такой стороной являются государства, которые относятся к приверженцам однополярной концепции устройства мира. Анализируя деятельность США в последние годы, следует отметить, что она направлена на разжигание военных конфликтов по указанным выше правилам – Вашингтон в «нужный» момент оказывает свои услуги по продаже оружия: ни для кого не секрет, что основной экономической составляющей деятельности США является именно экспорт вооружений.

Большое количество опубликованных воспоминаний мировых лидеров о Е.М. Примакове подтверждает, что он был прав в своих научных оценках и выводах. Вклад в науку и политику выдающегося ученого, политика и дипломата является бесценным, и он еще длительное время будет нуждаться в осмыслении.

Список литературы

1. Заявления для прессы по итогам российско-индийских переговоров // Сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51011> (дата обращения: 12.06.2016).
2. *Злобин Н.В.* Второй новый миропорядок: геополитические головоломки. – М.: Эксмо, 2009. – 316 с.
3. Интервью российскому информационному агентству // Сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/46218> (дата обращения: 11.06.2016).
4. Манифест Рассела – Эйнштейна, 1955 г. // Сайт Российского Пагуошского комитета при Президиуме Российской академии наук. – URL: <http://www.pugwash.ru/history/documents/333.html> (дата обращения: 11.06.2016).
5. Начало российско-китайских переговоров в расширенном составе // Сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21050> (дата обращения: 12.06.2016).
6. *Никонов Я.И.* Компаративный анализ подходов к организации финансирования стратегии инновационного развития национальных экономик за рубежом // Вестник Томского государственного университета. – 2015. – № 392. – С. 145–151.

7. Пагуошское движение ученых – одна из старейших и ведущих международных научных организаций в области проблем безопасности, разоружения и научного сотрудничества – лауреат Нобелевской премии мира 1995 г. // Сайт Российского Пагуошского комитета при Президиуме Российской академии наук. – URL: <http://www.rigwash.ru/history> (дата обращения: 11.06.2016).
8. *Примаков Е.М.* Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. – М.: Центрполиграф, 2016. – 255 с.
9. *Примаков Е.М.* Мысли вслух // Российская газета. – 2011. – 24 июня.
10. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_11144 (дата обращения: 12.06.2016).
11. *Kingsbury A.* Why Neither Reagan Nor the United States Won the Cold War. Jack Matlock discusses Superpower Illusions // U.S. News & World Report L.P. – Access mode: <http://www.usnews.com/opinion/articles/2010/01/22/why-neither-reagan-nor-the-united-states-won-thecoldwar-2> (date of treatment: 11.06.2016).

Добровольский Василий Николаевич,

Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса,
советник, Институт актуальных международных проблем,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.

E-mail: annadobcom@yahoo.com

Vasily N. Dobrovolskiy,

Minister Extraordinary and Plenipotentiary the 1st Rank,
Counsellor, Institute of Contemporary International Problems,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.

E-mail: annadobcom@yahoo.com

ГОРДОСТЬ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДИПЛОМАТИИ (К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ А.Ф. ДОБРЫНИНА)

THE PRIDE OF RUSSIAN DIPLOMACY (TO MARK THE 100TH ANNIVERSARY OF THE BIRTH OF ANATOLY DOBRYNIN)

Аннотация: статья посвящена памяти А.Ф. Добрынина – выдающегося дипломата, в течение четверти века плодотворно работавшего на посту посла СССР в США. Являясь одним из самых известных профессионалов отечественной дипломатической службы, он внес значительный вклад в решение важнейших проблем мира и разоружения, был активным участником мирного урегулирования многих опасных конфликтных ситуаций XX века, включая Карибский кризис 1962 года, содействовал ослаблению напряженности в советско-американских отношениях и их разностороннему развитию. Автор подробно освещает карьерный путь А.Ф. Добрынина и его вклад в становление советской и российской дипломатии.

Ключевые слова: Добрынин, 100-летие, дипломатия, история, международная политика XX века, отношения СССР и США, ядерное разоружение, региональные конфликты, Карибский кризис, ослабление напряженности.

Abstract: the article is devoted to the memory of A. F. Dobrynin – an outstanding diplomat who worked fruitfully as the Ambassador of the USSR to the United States for a quarter of a century. As one of the most famous professionals of the Russian diplomatic service, he made a significant contribution to the solution of the most important problems of peace and disarmament, was an active participant in the peaceful settlement of many dangerous conflict situations of the twentieth century, including the Caribbean crisis of 1962, contributed to the easing of tensions in Soviet-American relations and their multifaceted development. The author details the career path of A.F. Dobrynin and his contribution to the formation of Soviet and Russian diplomacy.

Key words: Dobrynin, the 100th anniversary, diplomacy, history, international politics of the 20th century, USSR-US relationship, nuclear disarmament, regional conflicts, the Caribbean missile crisis, détente.

В 2019 году российская дипломатия отмечает 100-летие со дня рождения Анатолия Федоровича Добрынина – одного из самых выдающихся профессионалов в области внешней политики. Чрезвычайному и Полномочному Послу Анатолию Федоровичу Добрынину, несомненно, принадлежит особое место среди наиболее крупных и известных деятелей отечественной дипломатической службы. Яркие воспоминания о многогранной деятельности посла, высказываемые его коллегами и учениками, а также зарубежными партнерами, полны превосходных степеней определения его работы на внешнеполитической ниве: опытный дипломат, блестящий аналитик, профессионал высочайшего уровня, стремившийся к максимально эффективному обеспечению интересов представляемой им страны.

А.Ф. Добрынин почти четверть века занимал один из важнейших постов в системе Министерства иностранных дел – должность посла СССР в США, последовательно и успешно решая многочисленные и сложные задачи государственного значения, непосредственно затрагивавшие судьбы международного мира и безопасности.

Его практические достижения, дипломатическое искусство и весомый вклад в обеспечение отечественных национальных интересов снискали заслуженное признание. Он был удостоен государственных наград, в частности он был первым и единственным из послов СССР удостоен высшей в то время гражданской награды – звания Героя социалистического труда, а впоследствии – высшего для внешнеполитического работника России почетного звания «Заслуженный работник дипломатической службы Российской Федерации», присвоенного ему Указом Президента Российской Федерации «за заслуги в реализации внешнеполитического курса Российской Федерации и многолетнюю плодотворную дипломатическую деятельность» [4]. Ему было присвоено звание Почетного работника МИД России, а в год 90-летнего юбилея А.Ф. Добрынин был награжден высоким государственным Орденом почета «за большой вклад в реализацию внешнеполитического курса Российской Федерации и многолетнюю дипломатическую службу» [5]. В 2011 году в Москве торжественно открыта посвященная ему мемориальная доска, установленная на доме, в котором проживал этот видный российский дипломат.

В молодые годы Анатолий Федорович вовсе не планировал специализироваться в сфере внешней политики и работать в МИД. Как казалось ему тогда, «всё это было скучно, нудно и не по душе» [3]. Но судьба распорядилась иначе, и в силу настойчивости тогдашнего мидовского руководства, заинтересовавшегося молодым специалистом, он был направлен на учебу в Высшую дипломатическую школу (сегодня – Дипломатическая академия МИД России). Продемонстрировав недюжинные способности в новой для себя области, он не только отлично окончил Академию, но и продолжил там научную работу и защитил диссертацию на тему американской дальневосточной политики в период русско-японской войны начала XX века (она была вскоре отдельно издана в виде научной монографии), а потом параллельно с основной работой в МИД преподавал историю внешней политики США в звании доцента кафедры истории международных отношений МГИМО.

Представители всех поколений профессоров, преподавателей, научных работников, аспирантов и студентов Дипломатической академии МИД России, где А.Ф. Добрынин первым из профессиональных дипломатов был удостоен звания Почетного доктора, а также Университета МГИМО, в стенах которого вел преподавательскую деятельность, знают его не только как замечательного дипломата-практика. Его высоко ценят как серьезного ученого, крупного специалиста в области международных отношений, внесшего большой вклад в современную политологию на основе огромного личного опыта и знаний, которые трудно переоценить.

Не секрет, что в сфере общения работников российского внешнеполитического ведомства и его образовательных учреждений утвердилось понимание о «добрынинской школе» нашей дипломатии. Эту школу прошли все, кто работал с послом и кто был в числе его учеников; среди них – министры иностранных дел, заместители министра, руководители российских учреждений, послы, посланники и генеральные консулы. В 2016 году ряд из них подготовили коллективный академический труд, подробно раскрывающий замечательные страницы жизни и работы этого блестящего внешнеполитического деятеля – сборник воспоминаний «Дипломат Анатолий Добрынин» [1].

Общепризнанным «путеводителем» по разным этапам напряженной и необыкновенно интересной работы посла, интеллектуальным наследием А.Ф. Добрынина стало обстоятельное собрание его собственных размышлений о судьбах мира и человечества, перипетиях развития советской и российской дипломатии, о прошлом, настоящем и будущем отношений нашей страны с Соединенными Штатами и другими странами. Это – широко известная работа «Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США. 1962–1986 гг.» [2], в которой автор с блеском проанализировал итоги своей многолетней и непростой деятельности на благо Отечества. Книга сразу же стала бестселлером как у специалистов, так и у рядовых читателей, выдержала несколько изданий в России и за рубежом – в США, Китае, Польше, Греции. Каждый, кто прочел ее, знает, что это не просто солидный многостраничный мемуар. Книгу воспоминаний А.Ф. Добрынина можно смело считать первоклассным учебником истории дипломатии XX века, образцом глубокого научного исследования основных внешнеполитических тенденций, характерных для этого периода. В то же время это – необычайно захватывающее чтение, позволяющее познакомиться с авторитетным и отнюдь не стандартным «взглядом изнутри» на практику дипломатической работы.

На протяжении беспрецедентной по интенсивности и продолжительности миссии в Вашингтоне на посту посла СССР в США (1962–1986 гг., так долго послом не работал никто) А.Ф. Добрынин всегда находился на пересечении «векторных» линий современной истории. Однако при этом он был отнюдь не бесстрастным свидетелем, а активным и непосредственным участником рубежных для судеб мира событий. В том числе и в такие времена, когда – как в случае Карибского кризиса 1962 года – под острой угрозой глобальной разрушительной войны оказывалось само существование человечества.

Но в любой крайне сложной для дипломата ситуации посол А.Ф. Добрынин неизменно демонстрировал редкую полноту качеств высокого профессионала, став в мидовских кругах своего рода «человеком-легендой». Он, как свидетельствуют многие, умел, как никто другой, молниеносно, но вместе с тем расчетливо реагировать на малейшие изменения обстановки и выступать

с продуманными, глубокими рекомендациями Москве о наиболее целесообразных и уместных шагах по «разруливанию» конфликтных ситуаций, в том числе и самых опасных. Максимально оперативно, но лишь на основе серьезного анализа возможных последствий конкретных дипломатических акций он действовал и при реализации полученных поручений, движимый заботой об их выполнении с наибольшей результативностью для государственных интересов. И, что представляется принципиально важным, всегда исходил из осознания необходимости, как он сам это позже определил, приложить все усилия для того, чтобы холодная война не превратилась в «горячую», чтобы заложить «семена взаимопонимания и добрых отношений» между странами, чтобы не позволять «разногласиям и трудностям вредить этому нужному главному делу» [2, с. 9].

«Время Добрынина» – а это 24 года бессленной службы на посольском посту – пришлось на очень непростые, часто откровенно конфронтационные периоды советско-американских отношений, когда неблагоприятный ход событий ставил перед государством и советской дипломатией, которые он представлял, сложнейшие задачи нахождения верных внешнеполитических решений.

А.Ф. Добрынин прибыл послом в США, уже имея немалый опыт дипломатической и мидовской работы, в том числе в секретариатах трех министров иностранных дел, а также в загранкомандировках: на посту советника советского посольства в Вашингтоне и на должности заместителя Генерального секретаря ООН. И хотя в момент его приезда к месту назначения ключевой темой в советско-американских отношениях был сложный, чреватый столкновением с США «германский вопрос» о статусе Берлина, жизнь практически сразу поставила перед новым послом еще более срочный, требовавший незамедлительного реагирования и выверенных действий круг проблем, связанных с Карибским кризисом, впервые показавшим миру реальность угрозы ядерной войны и ставшим очень серьезным испытанием для нашей дипломатии. Именно с этим событием, одним из наиболее тревожных в XX веке, принято в первую очередь ассоциировать имя А.Ф. Добрынина.

В разрешении кризиса и отведении прямой угрозы ядерной войны посол Добрынин сыграл важнейшую роль. О причинах,

ходе и перипетиях устранения этого «взрыва напряженности» между СССР и США хорошо известно, об этом написано много серьезных исследований, среди которых и детальное воспоминание самого Анатолия Федоровича – своего рода хроника событий тревожного октября 1962 года «день за днем». Но следует подчеркнуть, что «поворотной» дипломатической акцией, предопределившей остановку уже вступавшего в критическую фазу конфликта, стала серия секретных встреч посла СССР с братом президента США – Робертом Кеннеди, на которых согласовывались детали договоренности двух сверхдержав по формуле урегулирования, предусматривавшей отвод американских и советских ракет из Турции и Кубы соответственно. Примечательно, что позже А.Ф. Добрынин сделал по итогам тогдашней ситуации вывод о том, что «быстрое и мучительное осознание» сторонами катастрофичности их столкновения обусловило именно «политическое решение конфликта, чему в немалой степени помогло наличие прямого конфиденциального канала» [2, с. 88] и что работу над таким совместным решением сторон можно считать «моделью успешного управления кризисом» [2, с. 89].

Обстоятельства еще не раз складывались таким образом, что послу СССР в Вашингтоне приходилось сталкиваться со всё новыми вызовами и на деле демонстрировать блестящее профессиональное умение, чтобы вместе с соратниками, говоря образно, «спасать мир» – и непосредственно в двусторонних отношениях с США, и в связи с ростом напряженности в разных точках планеты. Среди этих вех новейшей международной истории – уже упоминавшийся «Берлинский кризис», обострение обстановки в Юго-Восточной Азии 1960-х годов, а потом и разрастание вьетнамского конфликта с его постепенным и долгим вторжением в ткань советско-американских отношений – до самого финала войны в Индокитае, завершившейся прекращением американской интервенции и урегулированием 1975 года. В этом же ряду – периоды неприятнейших осложнений отношений с администрациями США: при президенте Дж. Картере и в еще большей степени позже, после прихода к власти в Вашингтоне Р. Рейгана, выступившего в первой половине 1980-х годов с сильно задевшим советское руководство объявлением СССР «империей зла» и провозгласившим известную программу

«звездных войн». Здесь и многие другие сложные этапы, например, связанные с военными конфликтами на Ближнем Востоке 1967 и 1973 годов, событиями в Чехословакии 1968 года и так далее. С уверенностью можно констатировать, что ни один дипломатический маневр времен холодной войны не обошелся без А.Ф. Добрынина, будь то переговоры, саммиты, консультации и неформальные, но значимые беседы «у камина».

Как известно, обострение отношений между СССР и США удавалось приглушить путем кропотливых и длительных политических усилий сторон, что позволило перейти к разрядке и реальным шагам в сфере разоружения. В выстраивании этих позитивных процессов А.Ф. Добрынину также принадлежала весьма заметная роль. Его дипломатическое искусство, проявленное в ходе контактов с высшим американским руководством, не раз помогало избежать «лобового» столкновения двух стран, несмотря на всю, казалось бы, непримиримость стратегических и идеологических установок сторон. В этой связи стоит вспомнить и о том, что при непосредственном участии А.Ф. Добрынина были подготовлены и подписаны такие важнейшие советско-американские документы в области ограничения стратегических вооружений, как Договор о ПРО и Договоры ОСВ-I и ОСВ-II.

Обе стороны А.Ф. Добрынину доверяли. Практически безграничным было такое доверие с советской стороны. Еще в начале 1960-х годов советское руководство через одного из наиболее влиятельных членов Политбюро А.И. Микояна уведомило американцев, что «посол Добрынин уполномочен вести любой конфиденциальный диалог» [2, с. 121], и впоследствии в разной форме многократно подтверждало эту позицию. Американцы же были противниками СССР, и их подход к контактам с ним, разумеется, отличался. Но в Вашингтоне, судя по всему, были уверены в том, что позиция руководства США дойдет до Москвы через советского посла точно, без каких-либо искажений либо конъюнктурных «приглаживаний», а главное – что в Белом доме от него услышат абсолютно адекватное изложение позиции противоположной стороны, даже в случае неофициальной, доверительной беседы.

Отсюда – огромное уважение к А.Ф. Добрынину всех сменявших друг друга в период его миссии президентов США – Дж. Кеннеди, Л. Джонсона, Р. Никсона, Дж. Форда, Дж. Картера, Р. Рей-

гана, – каждый из которых полагал возможным лично принимать посла СССР и вести с ним деловой разговор. Равным уважением он пользовался и в руководстве Госдепартамента и других американских ведомств. Сближало А.Ф. Добрынина и его жестких, но тоже профессиональных партнеров по диалогу понимание хрупкости мира в эпоху ракетно-ядерного оружия – глобального мира, судьба которого во многом зависела от готовности лидеров СССР и США договориться, а, следовательно, и от высоты планки ответственности тех, кто конкретно вел переговоры.

Одним из действенных инструментов в процессе созидания советско-американской разрядки в 1970-х годах стал двусторонний неофициальный канал «Добрынин – Киссинджер», обоим участникам которого на протяжении десятилетия (а Г. Киссинджер тоже провел долгую «дипломатическую жизнь» на важных в США постах в качестве советника президента по национальной безопасности и на должности госсекретаря) руководители двух сверхдержав поручали проработку самых ответственных стратегических вопросов, задач взаимных отношений и возможных контактов на высшем уровне. Г. Киссинджер так писал об их совместной многолетней работе в рамках неофициального «канала прямой связи»: «Осознавая нашу особую ответственность в качестве ключевых дипломатических фигур, мы делали всё возможное, чтобы избежать катастрофы, отстаивая в то же время интересы наших стран и их союзников» [1, с. 244–245].

Партнеры, разумеется, признавали, что за А.Ф. Добрыниным стояла геополитическая сила направившей его державы, а посол в свою очередь был всецело верен проводимому ей курсу. Эта оценка совершенно справедлива: он был безупречным государственным деятелем своего времени, твердо и последовательно проводившим политические установки советского руководства. Однако, будучи государственным деятелем, никогда не был слепым исполнителем «указаний сверху» и осознавал право на свое мнение во внешнеполитических делах, которое не скрывал и, насколько возможно, отстаивал. Это, в частности, относится к решению о вводе советских войск в Афганистан. Исходя из оценки, что «эта глубоко ошибочная советская акция... предоставила правым силам в США хороший политический предлог для нового крупного витка гонки вооружений и нападок на политику разрядки»

[2, с. 529], он, как сам рассказывал, сразу же изложил министру А.А. Громыко непонимание того, «зачем мы туда лезем – потому что с американцами мы испортим начисто отношения надолго» [3]. Но всегда, в любой ситуации он служил, как было справедливо замечено историками, не тогдашней идеологии, а своей стране и своему народу, искренне радел за их интересы, что и определяло саму суть его работы на посольском посту.

Интересно, что, по воспоминаниям сотрудников, Анатолий Федорович с первых дней работы послом смело нарушал вроде бы непоколебимые советские традиции, зачастую отправляясь в Белый дом без переводчиков и сопровождающих, что обеспечивало доверительность и побуждало его собеседников к большей откровенности. Между посольством СССР и Белым домом при нем была проведена прямая телефонная линия для важных безотлагательных разговоров, которая часто использовалась сторонами. Был у посла и отдельный, скрытый от посторонних глаз вход в здание Госдепартамента США. По оценке Г. Киссинджера, получившей довольно широкую известность, «человек тонкий и организованный, обаятельный внешне, внутренне неизменно осмотрительный, Добрынин парил в верхних эшелонах Вашингтона с редким искусством» [1, с. 372]. Добавим: и очень многого добивался в интересах дела, которому служил.

Бывало и так, что, примеряясь к ситуации, посол использовал нестандартные шаги, непривычные для протокола, но призванные «согреть» атмосферу контактов. В том числе в буквальном смысле слова – например, неожиданно для всех и прямо на лужайке Белого дома при проводах Дж. Форда на советско-американский саммит во Владивостоке в 1974 году вручил ему свою меховую шапку, способную уберечь того от морозов. «Сибирский подарок» пришелся президенту впору – как пишет А.Ф. Добрынин, «он носил ее всё время, пока был в СССР. В ней же он снят на всех фотографиях тех дней» [2, с. 361].

О свойствах незаурядной личности А.Ф. Добрынина мы многое узнаем сегодня из проникнутых глубоким уважением и любовью воспоминаниях его коллег по работе в МИД и посольстве, учеников, добрых знакомых. Он обладал качествами отличного руководителя, являясь непререкаемым для сотрудников авторитетом, но при этом всегда открытым для дискуссии в поис-

ках верного решения старшим товарищем. Все, знавшие посла, единодушно отмечают его острый и гибкий ум, необыкновенную работоспособность, умение располагать к себе и вызвать глубокое доверие. Уместно привести, например, личные впечатления о А.Ф. Добрынине из его «ближнего окружения» – мнение работавшего не один год помощником посла видного российского дипломата А.П. Лосюкова (впоследствии занимавшего посты заместителя министра иностранных дел России, посла в Новой Зеландии, Австралии, Японии). По его словам, «Анатолий Федорович был почти идеальным послом», в котором «счастливы сочетались интеллект, большая образованность, многие таланты, включая актерский, и, конечно, высокие морально-человеческие качества», и подвести которого «даже мелкими промашками считалось среди сотрудников недостойным делом» [1, с. 135–137]. И далее: «...он был из той категории учителей в университете жизни, которые образуют личным примером и делают это в реальном процессе работы. Такая учеба дорогого стоит, а ее уроки оседают в сознании на всю жизнь» [1, с. 144].

Не будет преувеличением сказать, что именно личности такого масштаба, как Анатолий Федорович Добрынин, определяли лицо эпохи. И хотя эта эпоха ушла в историю, жизнь и работа посла А.Ф. Добрынина – это живое наследие, побуждающее к творческой мысли и, возможно, ставящее в более широкую перспективу многие проблемы сегодняшнего дня. В том числе и потому, что принцип его работы во внешней политике видится как движение в ногу со временем, а значит, с ориентиром на мирное и безопасное будущее.

Конечно, сегодня обстановка существенно поменялась, но глобальная и региональная напряженность в «постбиполярном» мире отнюдь не исчезла. Напротив, возникли небывалые ранее вызовы и, кроме того, участились некие попытки «дисциплинировать» человечество по своим лекалам и «правилам» вопреки общепринятым. Немало и очагов напряженности в самых разных регионах. Поэтому вполне жизненно и свежо звучит написанный еще 20 лет назад А.Ф. Добрыниным призыв к будущим поколениям политиков и дипломатов «развивать непростое, но действительно необходимое стратегическое сотрудничество в пользу мира, благосостояния и других общих интересов» [2,

с. 9], настойчиво находить без конфронтации, несмотря на всевозможные трудности и противоречия, пути их преодоления во имя международного партнерства и сотрудничества «в достижении безопасного мира и процветания на Земле» [2, с. 790].

В год 100-летнего юбилея А.Ф. Добрынина, без сомнения, чрезвычайно актуальны слова министра иностранных дел России С.В. Лаврова в память о нем как о «выдающемся человеке, который убедительно подтвердил непреходящее значение дипломатии, ее высокое предназначение в деле служения Отечеству и обеспечения мирного и безопасного развития международных отношений» [1, с. 8].

Список литературы

1. Дипломат Анатолий Добрынин: сб. воспоминаний. – М.: Международные отношения, 2016.
2. *Добрынин А.Ф.* Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США. 1962–1986 гг. – М.: Центрполиграф, 2016.
3. Посол на войне. Анатолий Добрынин (Запись текста видеointервью А.Ф. Добрынина в посвященной ему авторской телепрограмме Леонида Млечина из серии «Вспомнить всё» на телеканале ОТР, 06.05.2018) // ОРТ. – URL: <https://otr-online.ru/programmy/programma-leonida-mlechina/posol-na-voine-31667.html> (дата обращения: 26.09.2019).
4. Указ Президента Российской Федерации от 15.06.1999 № 754 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13979> (дата обращения: 26.09.2019).
5. Указ Президента Российской Федерации от 18.08.2009 № 942 «О награждении государственными наградами Российской Федерации работников Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/29756> (дата обращения: 26.09.2019).

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Жильцов Сергей Сергеевич,

доктор политических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.

E-mail: sergej-z71@yandex.ru

Sergey S. Zhiltsov,

Doctor of Political Sciences,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.

E-mail: sergej-z71@yandex.ru

ИНИЦИАТИВА «ОДИН ПОЯС – ОДИН ПУТЬ»: ДВИЖЕНИЕ КИТАЯ К МИРОВОМУ ЛИДЕРСТВУ

«ONE BELT – ONE ROAD» INITIATIVE: CHINE'S MOVEMENT TO GLOBAL LEADERSHIP

Аннотация: в статье-рецензии рассматриваются основные положения книги «Один пояс – Один путь»: долгая дорога Китая к 2049 году». В издании на основе обширного материала показана роль инициативы Китая, выдвинутой в 2013 году. Автором исследуется влияние инициативы на отношения Китая с разными странами мира и ее роль в реализации Пекином долгосрочных задач на мировой арене.

Ключевые слова: Китай, Великий Шелковый путь, мировая политика.

Abstract: the review addresses the main points of the book "One belt – One road": China's long march toward 2049. The publication based on extensive material, shows the role of the China's initiative, which was launched in 2013. The book examines the influence of the initiative on China's relations with different countries of the world and it's role in the implementation of Beijing's long-term global goals.

Key words: China, the Great Silk Road, world politics.

В последние десятилетия Китай последовательно наращивает усилия, направленные не только на решение внутренних экономических и социальных проблем, но и на укрепление своих позиций на мировой арене. В этом контексте закономерной можно

считать инициативу, предложенную в 2013 году Председателем КНР Си Цзиньпином. Она получила название «Один пояс – Один путь» (ОПОП). Предпосылки появления данной инициативы, ее задачи и перспективы исследованы в книге «Один пояс – Один путь: долгий путь Китая к 2049 году», которую написал американский эксперт Майкл Глянц совместно с Робертом Россом и Дэвидом Догерти [1].

Инициатива Китая выходит за рамки развития региональной торговли и может рассматриваться в качестве меры, направленной на формирование новой модели сотрудничества Пекина с разными странами. При этом речь идет не только и не столько о странах, которые расположены на маршрутах, получивших собирательное название «Древний Шелковый путь».

Как отмечают авторы, для стороннего наблюдателя могло показаться, что это просто новое название государственной программы Китая, объединяющей все виды деятельности по созданию коммерческой инфраструктуры, которая осуществлялась в соответствующих регионах, но которая не была завершена. Эта инициатива была призвана улучшить маркетинг новых торговых и производственных возможностей. Однако, как бы на первый взгляд не казалось, что ОПОП – это «обычный бизнес», на самом деле это далеко не так.

Китай решил использовать понятие «Великий Шелковый путь», которое должно усилить ностальгию по тем временам, когда страна динамично развивалась и играла заметную роль в развитии других территорий. При этом обращение Китая к истории должно создавать ощущение преемственности китайской политики, обосновывая курс на продвижение инфраструктурных проектов. Именно им на первом этапе реализации инициативы Китай отводит роль ударной силы, которая призвана обеспечить реализацию намеченных планов [см.: 2].

Усилия Китая направлены на формирование новой системы отношений в регионах, которые в долгосрочной перспективе могут сыграть ключевую роль для развития экономики Китая и привести к китайскому доминированию в мировой политике. К 2049 году Китай рассчитывает стать страной – ведущим игроком в мировой политике. ОПОП рассматривается Китаем в качестве одной из составляющих политики, которая позволит стране

подняться до уровня доминирующей мировой экономической и политической державы [см.: 3].

Как отмечают авторы книги, для этого существуют все предпосылки. Инициатива ОПОП получила положительные отзывы со стороны политических лидеров многих стран. Руководители стран Африки, Европы, Азии и Южной Америки стали рассматривать предложения о сотрудничестве в рамках инициативы ОПОП.

Бренд «Шелковый путь» на протяжении почти трех последних десятилетий не раз привлекал внимание многих политиков. В конце 1980-х годов об этом писал Э. Шеварднадзе, министр иностранных дел СССР, предлагая шаги по расширению сотрудничества стран, расположенных на евразийском пространстве. В начале 2000-х годов с подобными предложениями выступали США. В 2011 году Госдепартамент США рассматривал инициативу нового Шелкового пути как попытку усиления интеграции в области торговли и экономики между Афганистаном, Центральной Азией, Пакистаном и Индией, а Шелковый путь Север – Юг рассматривался в качестве дополнения к связям Восток – Запад в Евразии.

Современная китайская инициатива опирается на торговые пути, которые исторически составляли Древний Шелковый путь, проходивший от западной части Китая через территорию Евразии в Европу. В то же время инициатива «Один пояс – Один путь» географически и концептуально выходит за рамки исторического наследия. ОПОП охватывает Морской путь из Китая через Юго-Восточную Азию в Африку и далее в Юго-Восточную Европу и даже в Южную Америку. Также ОПОП охватывает наземный маршрут, который проходит из Китая через Центральную Азию и далее в Европу, которая привлекает Пекин своими возможностями. Председатель Си Цзиньпин стремится сделать Китай одним из самых крупных центров в области торговли, крупномасштабного строительства и коммерческой деятельности XXI века не только в Евразии, но и во всем мире.

На первом этапе ОПОП позиционировался как инициатива, которая будет способствовать реализации китайских проектов по торговле, инвестициям, строительству инфраструктуры. Однако очень скоро, как отмечают авторы, проект «перешагнул» географические рамки, распространившись на многие регионы.

Более того, с момента, когда Председатель КНР Си Цзиньпин озвучил идею ОПОП, стремление присоединиться к этой инициативе постоянно растет.

Современный Китай придал своей политике элементы романтики, которые должны были скрыть ее истинные задачи. Реконструкция Древнего Шелкового пути, прославление времен, когда европейская элита восторгалась экзотическими пряностями и тканями из Китая усилила интерес к инициативе Пекина. Умело обыгрывая легенды об успехах торговли, Китай позиционирует инициативу, которая должна привести мир к новой экономической и политической реальности.

Очевидно, что Китаем движет не только и не столько ностальгия по историческим успехам. Инициатива «Один пояс – Один путь» отражает экономические и стратегические цели Китая, который прагматично рассчитывает свои шаги в мировой политике. Си Цзиньпин использует ОПОП для геополитического прорыва, распространения влияния Пекина на всю планету.

Как отмечают авторы, начиная с 1949 года, правительство Китая неоднократно использовало разные «кампании», лозунги и символы для стимулирования, побуждения и повышения понимания своими гражданами необходимости поддерживать политику правительства своей страны для достижения идеологических, политических, экономических целей или решения проблем безопасности. Лозунги каждой кампании были брендами мероприятий, предпринимаемых правительством на том или ином уровне. Для Китая инициативу ОПОП можно рассматривать как еще одну кампанию, направленную не столько на повышение активности своих граждан, сколько на стимулирование деятельности своих компаний и местных властей.

В течение десятилетий Китай принимал участие в реализации международных проектов в рамках кооперации с отдельными странами по строительству плотин, трубопроводов, автомобильных и железных дорог, а также по реконструкции устаревшей инфраструктуры, например портов и мостов. Отличие в данном случае состоит в том, что, используя бренд ОПОП, Китай фокусирует, координирует и реализует свои усилия, направленные на превращение Китая в мировую политическую державу. Авторы книги подчеркивают, что в прошлом веке инфраструктурные

проекты создали новые экономические возможности, изменили внутренние и международные отношения и даже оказались катализаторами и инструментами войны. В условиях, когда центр тяжести в экономике перемещается на восток, сегодняшние проекты (включая ОПОП) могут оказаться предвестниками формирования нового порядка.

Китай *де факто* находится в процессе создания Азия-центрического нового геополитического мироустройства, который уже бросает вызов доминированию США и Запада. Последним примером попыток Китая создать более Азия-центрическую геополитическую державу, нацеленную на расширение влияния на неазиатские страны, является запуск грузового поезда из Восточного Китая в Англию, находящегося в пути 16 дней. Эту новую железнодорожную систему следует рассматривать как еще одно достижение ОПОП. С первого взгляда значение этого нового пути может быть скорее символическим, чем имеющим значимость с точки зрения торговли. Значимость будет с точки зрения наблюдателей. Помимо торговых выгод, которые может дать этот путь из Китая в Англию, здесь имеются серьезные геополитические выгоды.

Более того, становится всё более очевидным, что рост неопределенности в мировой политике из-за необязательности США выполнять свои обязательства в отношении ранее принятых соглашений, изоляционистский курс Д. Трампа усиливают привлекательность Китая. Пекин демонстрирует открытость ОПОП для всех государств, последовательно подкрепляя это соответствующей риторикой и инфраструктурными проектами. Можно сказать, что возводимые США стены и барьеры (в прямом и переносном смысле) контрастируют с «мостами» Китая, которые тот возводит в отношениях со странами разных регионов. Как отмечают авторы книги, это позволило Китаю значительно укрепить свои позиции в разных регионах мира.

Авторы книги подчеркивают, что ОПОП является очень амбициозной программой по нескольким причинам. Первая, это попытка Китая создать в XXI веке новый миропорядок, предполагающий отсутствие одной доминирующей глобальной экономической державы на Западе, что наблюдалось в течение 20 лет после окончания холодной войны. С этой целью Китай предлага-

ет странам мира вложить 4 трлн долл. в реализацию программы ОПОП, что позволит странам реализовать свой потенциал экономического развития, используя путь, который сделает их частью китайской инициативы. Для достижения этой цели есть только «Один путь» – приоритетное развитие инфраструктуры. Китайское правительство и корпорации будут действовать в странах – участницах ОПОП через так называемые шелковые пути. Такая помощь позволит Китаю использовать свои избыточные производственные возможности и рабочую силу для производства материалов и предоставления компетенций, необходимых для строительства инфраструктурных объектов вдоль путей ОПОП.

Второй выгодой для Китая через использование «мягкой силы» будет укрепление отношений со странами Центральной, Южной, Юго-Западной, Западной и Юго-Восточной Азии. Реализация этих усилий потребует нескольких десятилетий, которые в конечном счете позволят Китаю приобрести новых торговых партнеров, а также получить доступ для китайских товаров на новые рынки сбыта.

Китай также расширяет в рамках ОПОП круг торговых и инвестиционных партнеров на постсоветском пространстве. За несколько десятилетий объем торговли Китая с пятью государствами Центральной Азии – Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном – достиг 50 млрд долл., а товарооборот с Россией, ранее самым крупным региональным игроком, составил всего 30 млрд долл. Авторы исследования пишут, что Китай уже переформатировал энергетический сектор Центрально-Азиатских стран. В настоящее время китайские компании владеют почти 1/4 нефтедобывающих мощностей Казахстана и потребляют более половины экспорта газа из Туркменистана. Китай заключил с Узбекистаном газовые и урановые сделки на сумму 15 млрд долл. В итоге, как считают авторы книги, это может привести к конфликту с российскими национальными интересами и ее политической и экономической сферой влияния.

В настоящее время две соседних страны (Россия и Китай) имеют одно стремление – ограничить глобальное влияние США. На страницах книги приводится мнение, что проект «Один пояс – Один путь» содержит в себе очевидные возможности, как для

Китая, так и для России. Китай обеспечит Россию так необходимыми ей инвестициями и инфраструктурой, а Россия создаст необходимую инфраструктуру, которая «вдохнет жизнь» в свою отстающую экономику.

По мнению авторов исследования, ОПОП неожиданно превратился в бренд, который Китай может успешно использовать. Если в ближайшем будущем эта инициатива получит позитивную международную реакцию, то ОПОП как бренд позволит Китаю выделиться на фоне других национальных и совместных международных усилий по реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов и проектов развития. Это также позволит Китаю внести изменения в правила игра под названием «глобальное развитие» за счет создания международного финансового учреждения – Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, учрежденного 57 членами. С теми или иными вариациями, используемыми Китаем или средствами массовой информации для описания деятельности в рамках инициативы «Один пояс – Один путь», сокращение ОПОП уже является брендом, который будет укрепляться.

Подводя итог, следует отметить, что представленное исследование дает полное представление о региональных приоритетах Китая, направлениях его политики. Пекин последовательно расширяет свое влияние в разных регионах, в полной мере используя инициативу.

Представленные в книге мнения экспертов, комментирующих роль китайской инициативы, не оставляют сомнений, что Китай ставит перед собой амбициозную задачу переформатирования соотношения сил в мировой политике. При этом Пекин видит себя в качестве ключевого игрока, который в середине XXI века должен определять направления мировой политики.

Список литературы

1. *Michael H. Glantz with Robert J. Ross and Gavin G. Daugherty «One Belt One Road» China's Long March Toward 2049.* – The Sumeru Press Inc. Canada. 2019. – 124 p.
2. *Глянц М.* Китайская инициатива «один пояс – один путь»: что может сделать «бренд» // Проблемы постсоветского пространства. – Т. 4. – 2017. – № 1. – С. 8–19.
3. *Гарбузарова Е.Г.* Сопряжение Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути: преимущества, риски, достижения // Проблемы постсоветского пространства. – Т. 6. – 2019. – № 1. – С. 8–15.

Гаврилова Светлана Михайловна,

кандидат исторических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: smgavrilova@gmail.ru

Svetlana M. Gavrilova,

PhD in History,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: smgavrilova@gmail.ru

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ АЛЬТЕРНАТИВА
И БУДУЩЕЕ ЕВРОПЫ
THE 'POLITICAL ALTERNATIVE' AND
THE FUTURE OF EUROPE**

Аннотация: в центре трансформаций партийно-политического климата современной Европы последних лет неизменно остаются так называемые альтернативные политические партии и движения, оказывающие заметное воздействие как на внутреннюю политику национальных государств, так и на общеевропейские политические процессы. В статье-рецензии рассматривается книга, изданная Институтом Европы РАН, которая посвящена «политической альтернативе» в Европе. В контексте вопросов, затрагивающихся в издании, приводится авторская оценка «альтернативных» европейских политических партий, их влияния на политические процессы в странах ЕС и будущее самого интеграционного объединения.

Ключевые слова: политическая альтернатива, альтернативные партии и движения, протестные партии, Европейский Союз, партийная система, популизм, национализм, сепаратизм, либеральное государство, трансформация партийных систем, миграция.

Abstract: the so-called alternative political parties and movements, which have a significant impact on the internal policy of national States and on the pan-European political processes, remain at the center of the transformations of the party-political climate of modern Europe in recent years. The review examines a book published by the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, which is devoted to the “political alternative” in Europe. In the context of the issues raised in the publication, the author’s assessment of the “alternative” European political parties, their impact on the political processes in the EU and the future of the integration Association is given.

Key words: political alternative, alternative parties and movements, protest parties, European Union, party system, populism, nationalism, separatism, liberal state, transformation of party systems, migration.

Главным трендом политической жизни Европы на протяжении последних лет стал небывалый рост популярности так называемых

мых альтернативных, или протестных, партий и движений. Противопоставляя себя традиционным политическим партиям, эти силы «зарабатывают» популярность, используя популистские лозунги, антииммигрантскую риторику, евроскептические настроения. Общее недовольство значительной части электората европейских стран представителями традиционного политического истеблишмента ввиду его неспособности решать актуальные проблемы современной Европы, позволяет представителям политической альтернативы наращивать свою электоральную поддержку и влияние высокими темпами. В данном контексте важную роль играет традиционная закрытость политических элит, их низкая политическая мобильность и очевидный кризис концепции либерального государства в странах Европы. Эти тенденции, получившие развитие в политической жизни Европы [1], обострились в последние годы и послужили толчком к росту популярности представителей политической альтернативы в ряде европейских стран.

В рецензируемой работе, выпущенной Институтом Европы РАН, ряд авторов – политологов и историков, специализирующихся на изучении проблем современной Европы – подобно освещают процессы, связанные с появлением и распространением влияния политической альтернативы в странах Европейского континента. На фоне общего анализа кризиса Европейского Союза и трансформации социально-политического контекста Европы в книге рассматриваются причины возникновения и роста влияния подобных политических сил, их деятельность, идейно-политические позиции, дается оценка перспективам распространения социального протеста.

Вопросу трансформации партийно-политического ландшафта Европы уделяется в коллективном труде отдельное внимание. Ключевой составляющей данного процесса можно назвать прочное укрепление представителей политической альтернативы в органах не только законодательной, но и исполнительной ветвей власти. Так, доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН **В.Я. Швейцер** пишет о переходе партийно-политического ландшафта Европы в новое качество, связывая это именно с ростом поддержки национали-

стических, сепаратистских и популистских сил [2, с. 10]. В условиях невозможности решения критической массы проявлений многофакторного кризиса, охватившего Единую Европу, данный факт представляется вполне закономерным.

Если говорить о классификации современной политической альтернативы в Европе, то, безусловно, необходимо выделить несколько типов: националисты, популисты и сепаратисты. Результаты последнего электорального цикла демонстрируют, что наибольшей поддержкой у избирателей пользуются именно националисты, что обусловлено «популярностью» их ключевых программных установок, основной из которых является критика миграционной политики европейских наднациональных структур. При этом отличительной особенностью риторики европейских националистов является фактическое отсутствие конкретных предложений по решению проблем в данной области.

Важной характеристикой современных европейских популистов В.Я. Швейцер считает их способность объединять сторонников, как правых, так и левых радикальных взглядов, используя инструменты по существу пустой демагогии [2, с. 11].

Необходимо отметить, что ключевой особенностью трансформации партийно-политического облика Старого Света стал тот факт, что традиционные политические силы в своих программных установках и практической деятельности начинают использовать методы и инструменты, характерные для представителей политической альтернативы – те, что позволяют последним существенно расширять свою электоральную базу за счет недовольных граждан, считающих себя ущемленными в правах. Среди этих инструментов – и антииммигрантская риторика, и критика наднациональных структур, и даже националистические тенденции. Неизменным «табу» для традиционных европейских партий, однако, остается вопрос изменения границ национальных государств: альтернативщики-сепаратисты в данной сфере остаются без союзников. Следует, однако, отметить, что сепаратистские идеи не пользуются у европейского электората популярностью в силу того, что могут вызывать поддержку лишь ограниченного круга граждан той или иной страны и охватывают только определенную территорию. При этом партии власти в ряде случаев идут по пути сотрудничества с сепаратистами, учитывая степень обо-

стрения поставленных ими вопросов, как это происходит в Испании.

В условиях существенного сдвига электоральных предпочтений, традиционные европейские политические партии вынуждены сотрудничать с представителями альтернативы, включая даже формат правительственных коалиций (в 2018 г. в Италии было сформировано правительство, в состав которого вошли представители альтернативной партии «Движение пяти звезд»). Очевиден, однако, и симметричный процесс: альтернативщики заметно снижают градус остроты своих программных установок и политических лозунгов, стремясь расширить электоральную поддержку за счет более умеренных граждан и прочно занять нишу в новом политическом истеблишменте. Таким образом, налицо процессы диффузии старых и новых политических сил, оказывающие влияние на облик и будущее Единой Европы и всего Европейского континента.

На острые проблемы кризиса концепции либерального государства в европейских странах и обновление состава участников демократического процесса обращает внимание доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Отдела европейской безопасности Института Европы РАН **А.А. Синдеев** [2, с. 16]. С данной точки зрения появление новых политических сил на европейской арене можно охарактеризовать как положительный, обеспечивающий истинно демократические процессы фактор, а само существование альтернативы является естественным явлением для демократии. При этом ученый подчеркивает, что популярность альтернативы является показателем глубины социальных проблем в обществе [2, с. 18]. Однако современная европейская политическая альтернатива в сущности по большей части бессодержательна и не представляет собой ценности в идейно-практическом плане [2, с. 19]. В данном контексте, однако, необходимо учитывать тот факт, что тенденция к сближению традиционалистов и альтернативщиков по ряду насущных политических и социальных проблем способна привнести в политические процессы в Европе «свежую струю» в сочетании с проверенными временем инструментами и оказать положительное воздействие на решение наиболее остро стоящих вопросов.

Вопросу трансформации позиций политических партий уделяет внимание доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра проблем социального развития Европы Института Европы РАН **М.В. Каргалова**. Исследователь полагает, что в условиях безальтернативности интеграционному пути развития Европы кризисные явления необходимо преодолеть путем поиска новых решений в политическом, экономическом, социальном измерениях [2, с. 20]. При этом новые методы и идеи, предлагаемые традиционными политическими партиями, остаются не реализованными, что открывает дорогу популистам. Важным фактором в данном контексте выступает то обстоятельство, что новые альтернативные силы еще не успели утрачивать доверие избирателей, потерять голоса из-за невыполнения предвыборных обещаний. Слишком незначительной на данный момент является степень их вовлеченности в принятие политических решений на высшем уровне, чтобы отдавшие свои голоса избиратели успели разочароваться в своем выборе. Важным фактором политического процесса в Европе, по мнению ученого, является отсутствие авторитетных политических лидеров, способных осуществлять серьезные изменения [2, с. 22]. Действительно, если говорить о феномене политического лидерства, то в современной Европе фактически невозможно найти заметную фигуру, пользующуюся большим авторитетом и способную взять на себя роль реформатора или реставратора политической жизни Старого Света. Ряд «традиционных» политиков, игравших заметную роль в европейской политической жизни, таких как немецкий канцлер Ангела Меркель, утратили доверие как внутри национальных государств, так и на общеевропейской арене. Вместе с тем лидеры партий и движений политической альтернативы, активно действующее в европейском политическом пространстве, не имеют достаточно поддержки. Прежде всего по причине того, что представляют весьма ограниченный круг электората, а в ряде случаев – и полумаргинальные элементы (Марин ле Пен, Луиджи Ди Майо).

Проблемам сепаратизма в Европе уделяется отдельное внимание в разделе книги, написанном кандидатом исторических наук, ведущим научным сотрудником Института Европы РАН, директором Центра исследований и аналитики Фонда истори-

ческой перспективы **Е.А. Нарочницкой**. Ученый отмечает, что идеологический спектр современного европейского сепаратизма представлен как левыми, так и правыми партиями и движениями при абсолютном большинстве первых [2, с. 25]. Основными движущими силами распространения политической альтернативы в сепаратистской форме можно назвать отторжение европейского интеграционного проекта из-за дальнейшей передачи компетенций на наднациональный уровень и общий тренд на протестные настроения. Безусловно, важным фактором в данном контексте остается экономический аспект. Исследователь справедливо подчеркивает, что каталонский и шотландский прецеденты оказали заметное влияние на рост сепаратистских идей в других исторически проблемных регионах Европы [2, с. 29]. Следует согласиться с точкой зрения автора о том, что в перспективе следует ожидать рост политической напряженности в вопросах, связанных с сепаратизмом. Важным фактором наряду с вышеперечисленными в данном контексте выступает миграционный вопрос, не теряющий своей актуальности в европейской политической и социальной повестке.

Главным течением политической альтернативы является евроскептицизм. В большей или меньшей степени практически все протестные партии и движения используют в своей риторике критические настроения относительно деятельности интеграционных структур. Эти силы умело используют рост евроскептических настроений электората в условиях недовольства обострением социальных, экономических, этических проблем из-за действий наднациональных органов власти. Доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Центра партийно-политических исследований Института Европы РАН **Б.П. Гуселетов** подробно рассматривает евроскептические партии Европарламента и дает оценку перспективам укрепления их позиций на наднациональном уровне. Представляется, однако, сомнительным, что число представителей подобных партий в Европарламенте может существенно увеличиться.

Интересным представляется мнение доктора политических наук, ведущего научного сотрудника, руководителя Центра по изучению проблем религии и общества Института Европы РАН **Р.Н. Лункина** о «возвращении» религии в общество посред-

ством политических дискуссий [2, с. 36]. Необходимо отметить, что обращение к религиозным темам в политической риторике ряда партий можно рассматривать исключительно в контексте политической борьбы, но никак не в качестве истинно духовных порывов. Ученый подробно освещает религиозное измерение политической риторики конца XX – начала XXI века, подчеркивая, что религия становится не символом, а фактором политической мобилизации общества, а упадок христианства и, как следствие, христианской демократии напрямую связан с кризисом европейской идентичности [2, с. 40, 43]. Религия, безусловно, сохранила важные позиции в общественной жизни. Однако в рамках современной политической дискуссии в Европе представители протестных политических сил часто противопоставляют христианство исламу в контексте обсуждения миграционных проблем и проявлений кризиса идентичности европейского общества. К религиозной тематике, как отмечает автор, обращается целый ряд протестных партий и движений. Особенно заметна тенденция распространения религиозного традиционализма в Восточной и Южной Европе [2, с. 49]. Зачастую тема религии используется в популистских заявлениях о необходимости ужесточения миграционной политики.

Исследователь в своей статье подчеркивает очевидную противоречивость европейского либерального подхода к вопросам религии, приводя в качестве примера религиозную политику А. Меркель и Э. Макрона [2, с. 44–47]. Фактически представители традиционных политических сил Европы продолжают настаивать на секуляризации, но при этом выступают с позиций необходимости активной вовлеченности христианской церкви в общественную и политическую жизнь. Важным моментом в данном контексте является стремление ряда политиков использовать церковь в решении миграционных проблем, в частности для налаживания межконфессионального диалога в целях снижения уровня социальной напряженности и недовольства граждан европейских стран обострившимися в связи с притоком мигрантов вопросами.

Большое значение для трансформации партийно-политического ландшафта Европы в целом имеют процессы, происходящие в отдельных национальных государствах. Так, во Франции,

одном из политических и экономических лидеров Евросоюза, влияние протестных партий популистского и национального толка беспрецедентно возросло. Причем речь ведется не только о росте электоральной поддержки крайне правого «Национального объединения» (НО, бывшая партия «Национальный фронт», НФ). Фактически политические силы, которые представляет действующий французский президент, также можно классифицировать как альтернативные. Доктор исторических наук, заведующая кафедрой всеобщей истории Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова **Г.Н. Канинская**, однако, в своей работе обращает внимание на то, что, безусловно, наиболее яркой популистской риторикой в стране отличается именно партия НО [2, с. 55].

По мнению исследователя, истинно национальной партией НФ стал в 2012 году, когда ее возглавила Марин Ле Пен [2, с. 59]. Важной чертой современной НО является очевидный отход от крайне радикальных позиций и маргинального образа, стремление к расширению электоральной поддержки за счет привлечения представителей более умеренного сектора избирателей. Это демонстрируется рядом конкретных действий, включая даже изменение названия партии, и приносит конкретные результаты: по итогам участия во втором туре президентских выборов в 2017 году Марин Ле Пен удалось набрать почти вдвое больше голосов, чем ее отцу – основателю партии Жан-Мари Ле Пену в 2002 году. При этом партия остается на позициях национал-популизма и успешно использует лозунги о сохранении национальной идентичности и национальной безопасности.

Схожих взглядов на образ современного французского популизма придерживается кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН **С.М. Федоров**. Автор подчеркивает беспрецедентно высокую степень распространения популизма в Европе и мире в целом. Во Франции, как отмечает автор, продолжается рост поддержки популистов, несмотря на заведомую невыполнимость их политических лозунгов, что связано с обострением кризисных явлений в политике, экономике и социальной сфере [2, с. 61, 63]. Важно подчеркнуть, что традиционное деление на левых и правых в этих условиях отходит на второй

план: более четко проявляется демаркация по линии глобализм – евроскептицизм. Евроскептические настроения способствуют сближению правых и левых популистов. Так, во Франции в рамках данной тенденции можно выделить яркую антиевропейскую риторику крайне левой партии «Непокоренная Франция», позиции которой в вопросах отношений страны с наднациональными структурами во многом схожи с политическими установками НО [2, с. 64]. Важным итогом для внутривнутриполитического ландшафта Франции стало признание НО системной политической силой ввиду роста поддержки партии на фоне ее отхода от радикальных политических установок, которые были свойственны ей ранее. Исследователь, однако, полагает, что весьма сомнительным представляется сценарий, при котором альтернативные популистские силы во Франции смогут войти в высшие эшелоны власти, в первую очередь потому, что «макроновский политический start-up в целом оказался удачным» [2, с. 67].

Беспрецедентным фактором европейской политической жизни стал Брекзит – выход Великобритании из состава Единой Европы. В связи с этим особенно интересным становится феномен Партии независимости Соединенного Королевства (ПНСК), сумевшей добиться своей главной политической установки – выхода Британии из ЕС, не достигая высших эшелонов власти. Кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований Института Европы РАН **Е.В. Ананьева** отмечает, что партия, практически исчезнувшая с политической арены, сыграла важную роль в осуществлении Брекзита: ей удалось перевести маргинальные политические требования в реальную политическую действительность [2, с. 68]. Автор подчеркивает также, что на фоне изменений внутривнутриполитической жизни Британии Лейбористская партия в настоящее время приобретает черты левого популизма, а правый популизм, исчезнув в лице ПНСК, продолжает существовать в Консервативной партии [2, с. 72]. Эти явления можно рассматривать как очередное подтверждение процесса восприятия традиционными силами альтернативных идей и установок для своих политических программ.

Кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН **О.В. Охошин** в своем исследовании рассматривает позиции региональных

партий Великобритании в условиях Брекзита. Идея о независимости Шотландии от Соединенного Королевства получила новый импульс после итогов референдума о выходе Британии из ЕС. Шотландские националисты (Шотландская национальная партия, ШНП), настаивая на неизбежности негативных последствий для экономики в результате выхода из состава Европейского Союза, заявляют о стремлении провести повторный референдум по вопросу о независимости. Автор, однако, подчеркивает, что вероятность проведения референдума, а тем более его успеха, крайне низка ввиду падения популярности ШНП и жесткой позиции Терезы Мэй по данному вопросу, заявившей о несвоевременности подобных политических актов на фоне сложной процедуры выхода страны из ЕС [2, с. 74].

Важным показателем внутривнутриполитических процессов в Европейском Союзе является ситуация в Италии. Именно здесь «классической» альтернативной политической силе – «Движению пяти звезд» (Д5З) удалось по итогам выборов в парламент в марте 2018 года добиться невероятно высоких результатов и сформировать коалиционное правительство. Примечательно, что партнером Д5З в правительственной коалиции стала другая евроскептическая партия – «Лига» (бывшая «Лига Севера»). Обе партии добились заметных успехов и в настоящее время сохраняют высокий уровень поддержки избирателей. Пример «Лиги» – традиционно являвшейся региональной сепаратистской силой – демонстрирует тот факт, что подобные политические силы способны отходить от полумаргинального имиджа и добиваться высоких результатов на общенациональном уровне. **М.О. Шибкова**, аспирант МГИМО (У) МИД, отмечает, что евроскептическая риторика двух партий заметно смягчилась, что обеспечило более широкую электоральную поддержку [2, с. 79]. Так, в предвыборной программе правоцентристской коалиции, в состав которой входила «Лига», не упоминалось о выходе из Евросоюза или еврозоны, а лидер Д5З выступил с заявлением о том, что подобные меры могут осуществляться только в крайнем случае.

Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН **А.В. Авилова** подчеркивает, что именно в Италии состоялась

первая крупная победа европейских популистов. При этом автор указывает на то, что позиции электората «Лиги» и Д53 максимально схожи, но в важнейших для внутривнутриполитической жизни Италии вопросах миграционной политики они заметно разнятся [2, с. 88]. Коалиционное правительство, однако, достаточно успешно функционирует и доказало свою жизнеспособность, несмотря на явное соперничество лидеров двух партий – Маттео Сальвини и Луиджи Ди Майо – и расхождения по ряду вопросов внутренней политики.

По своеобразному пути в настоящее время идет испанская политическая альтернатива, представленная левой партией «Подemos» и центристской «Сьюдоданос». Беспрецедентных успехов эти силы сумели добиться на парламентских выборах 2015 года, положивших начало затяжному политическому кризису. В условиях роста их популярности в стране фактически сложилась четырехпартийная система, при которой две партии нового типа претендуют на власть наряду с традиционными силами – Испанской народной партией (НП) и Испанской социалистической рабочей партией (ИСПР). В данном контексте большое значение имело снижение поддержки НП в связи с событиями в Каталонии. Итогом стало вынесение вотума недоверия правительству Мариано Рахоя. Как отмечает доктор экономических наук, руководитель Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН **П.П. Яковлев**, отстранение М. Рахоя от власти стало кульминацией институционального кризиса [2, с. 91]. Очевидно, что ключевым вопросом, оказывающим влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в Испании и будущее испанских альтернативных сил, является каталонская проблема, решение которой во многом зависит от способности действующего правительства социалистов к заключению компромисса.

Еще в одной южноевропейской стране – Греции – происходят еще более заметные трансформации политического ландшафта. Как отмечает кандидат исторических наук, заведующий сектором исследований Европейского Союза Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН **Ю.Д. Квашнин**, по итогам парламентских выборов 2012 года в стране была разрушена система, при которой доминировали две политические

партии – Всегреческое социалистическое движение (ПАСОК) и «Новая демократия», а дальнейшая радикализация привела к выдвиганию на первый план левой партии «СИРИЗА», сформировавшей коалиционное правительство в 2015 году. Исследователь подчеркивает, что именно Греция стала первой европейской страной, в которой к власти на общенациональном уровне пришла альтернативная политическая сила [2, с. 95]. Важно отметить такую особенность греческой политической альтернативы, как заметная преемственность идей и программных установок новых политических сил с традиционными партиями. Так, ученый указывает, что социально-экономическая программа партии «СИРИЗА» фактически является повторением идей ПАСОК более раннего политического цикла [2, с. 97].

Одним из наиболее интересных представителей современной европейской политической альтернативы является партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), продемонстрировавшая способность к устойчивому росту электоральной поддержки. Основным программным пунктом партии традиционно был миграционный вопрос, что позволило АдГ на волне обострения миграционного кризиса заметно расширить свое влияние в 2015 году и приобрести значительное число голосов избирателей. Важным вопросом для самого существования партии стал отход от радикальных позиций и приобретение имиджа вероятного партнера для формирования правящих коалиций. Кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам РАН и Института Европы РАН **С.В. Погорельская** указывает, что АдГ не удалось стать конструктивной оппозицией [2, с. 103]. Партия, являясь типично правопопулистской, выдвигает требования, отвечающие ожиданиям большей части избирателей, однако всё еще оказывается неспособной сформировать реальную силу в структуре власти, поскольку остается в каком-то смысле «нерукопожатной». Кроме того, как отмечает исследователь, программа АдГ демонстрирует, что предлагаемые партией альтернативы остаются непроработанными [2, с. 106]. Следует, однако, отметить, что АдГ продолжает оттягивать голоса других партий, в том числе Социал-демократической партии, заполняя частично ту политическую нишу, которую они занимают.

На вопросах политической альтернативы в Австрии и Швейцарии останавливается младший научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН **В.С. Грибовский**. Автор отмечает, что рост популярности Австрийской партии свободы (АПС) и Швейцарской народной партии (ШНП) связан в первую очередь с миграционной проблемой [2, с. 108]. Реализация предвыборных обещаний этих партий позволяет им расширять свое влияние. Однако в свете того, что полного доступа к инструментам исполнительной власти они не имеют, стратегия АПС и ШНП остается не до конца реализованной. В.Я. Швейцер отмечает, что «второе десятилетие XXI века стало триумфальным шествием австрийских националистов во власть», продемонстрировавших наиболее устойчивую электорально-политическую поддержку среди всех европейских националистов [2, с. 112]. Это связано, очевидно, с достаточно гибкой политической риторикой АПС.

Интересной представляется шведская модель политической альтернативы. Как отмечает кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований Института Европы РАН **Н.С. Плевако**, партию «Шведские демократы» (ШД) можно позиционировать как «партию одного вопроса», поскольку практически всё свое внимание она фокусирует на проблеме миграции [2, с. 117]. Несмотря на высокий уровень числа мигрантов в соотношении к гражданам страны, программа ШД не пользуется широкой поддержкой. Однако в свете реформирования структуры партии, расширения политической программы за счет социальной проблематики происходят заметные сдвиги в изменении имиджа ШД и расширение ее электоральной поддержки.

В Норвегии «новые» правые силы представлены «Партией прогресса». Этой партии, образованной в начале 1970-х годов, долгое время не удавалось добиться каких-либо значительных политических успехов. Однако с изменением ситуации в Европе жесткая националистическая и антииммигрантская политика «Партии прогресса» нашла широкий отклик у избирателей, что позволило ей в 2013 году войти в состав правительственной коалиции. Кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований Института Европы РАН

В.П. Журавель отмечает, что прогрессисты выступают и с левыми популистскими идеями [2, с. 126]. Важным выводом, к которому приходит ученый, становится тот факт, что «Партии прогресса» удалось добиться изменения своего политического имиджа и вхождения в политический истеблишмент страны посредством компромисса по некоторым второстепенным вопросам [2, с. 127].

Как замечает кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН **П.Е. Кандель**, тенденция роста популярности политической альтернативы заметно проявилась и в странах – членах ЕС Юго-Восточной Европы. В Словении, Румынии, Хорватии и Болгарии подобные партии добились заметного успеха на выборах [2, с. 128]. Все эти политические силы отличаются умеренной евроскептической риторикой и ярким националистическим окрасом.

Доктор исторических наук, главный научный сотрудник Центра политологии и социологии Института социологии РАН **И.С. Яжборовская** в своем исследовании обращается к эволюции популизма в европейских постсоциалистических государствах. Важной особенностью партийно-политических систем этих стран стало гораздо более позднее по сравнению с западноевропейскими странами формирование политических элит. Как отмечает исследователь, популизм в этих странах зарождается только в начале XXI века и проявляется преимущественно в правоконсервативной форме [2, с. 135]. Вместе с обновлением партийных систем происходит трансформация всей политической системы стран бывшего соцлагеря. На первый план, как и во многих западноевропейских странах, выдвигаются политики «нового типа» – популисты, не имеющие большого опыта во власти.

Подводя итог обзору деятельности альтернативных политических сил в странах Европы, необходимо подчеркнуть, что феномен политической альтернативы глубоко укоренился в политической жизни европейских государств. В ряде стран партии и движения подобного типа пользуются высокой электоральной поддержкой, а в некоторых государствах они уже достигли высших эшелонов власти и формируют правительственные коалиции. Очевидно, что наибольших успехов в настоящее время

добиваются те представители политической альтернативы, которые сумели пересмотреть свою программу и адаптировать ее к современным политическим реалиям, прежде всего смягчить радикальную риторику и найти компромисс с другими политическими силами. Однако несомненным остается тот факт, что вне зависимости от степени лояльности и компромиссности подобных партий их поддержка поступательно возрастает. Важным показателем является тот факт, что альтернативные партии и движения оказываются способны частично занимать нишу традиционных политических сил, оттягивая часть их электората.

Политическая альтернатива в разных ее формах, используя популистскую риторику в сфере наиболее актуальных проблем европейской политической и социальной жизни, несомненно, в ближайшем будущем не будет терять свою привлекательность. От представителей политических сил подобного типа ожидают выполнения политических лозунгов и программ. Удастся ли им это – покажет время.

Список литературы

1. Европа 2017: партии, выборы, власть // Доклады Института Европы. – № 353 / отв. ред. В.Я. Швейцер. – М.: ИЕ РАН, 2018. – 130 с.
2. Партии и движения политической альтернативы в современной Европе // Доклады Института Европы. – № 357 / отв. ред. В.Я. Швейцер. – М.: ИЕ РАН, 2018. – 140 с.

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Редакция научного журнала «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» (далее – «Вестник») рассматривает присланные материалы по тематике журнала для возможной публикации и информирует авторов о принятом решении в официальном письме с пометкой **«статья принята к публикации в “Вестнике Дипломатической академии МИД России. Россия и мир”»**.

Автор вместе с текстом статьи предоставляет в отдельном файле следующие сведения: Ф.И.О. и сведения об авторе, название статьи на русском и английском языках, контактный телефон и адрес электронной почты. Текст статьи оформляется **строго в соответствии с требованиями**.

Представленный материал должен быть оригинальным и ранее не публиковаться в других печатных или электронных изданиях.

Для каждой статьи **обязательна рецензия**, подписанная специалистом с ученой степенью в области научных знаний, близкой к тематике представляемого к публикации материала.

Для статей **аспирантов и соискателей** необходима рецензия научного руководителя.

В статье необходимы **аннотация и ключевые слова** на русском и английском языках. Аннотация к статье по объему должна составлять не менее 100 слов.

Требования к присылаемым материалам

Основной текст статей (материалов) должен быть набран 14-м кеглем, примечания – 10-м кеглем, шрифтом Times New Roman, через полтора интервала. Объем статьи не должен быть меньше 25 тыс. знаков и не должен превышать 60 тыс. знаков (с пробелами) без учета аннотации, ключевых слов и списка литературы. Таблицы представляются в формате Word, графики и диаграммы – в программе Excel. При их подготовке следует учитывать, что журнал издается в черно-белом исполнении. Иллюстрации и фотографии представляются в формате jpeg (с разрешением не менее 300 dpi) или pdf.

Автор несет полную ответственность за соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности (в том числе применительно к используемым в тексте иллюстрациям и фотографиям)

и при необходимости предоставляет соответствующие разрешения на публикацию от правообладателей. Материалы проходят проверку в системе «Антиплагиат».

Каждая статья в конце сопровождается нумерованным перечнем использованных источников и литературы («Список литературы»), расположенных в алфавитном порядке:

– для книжных изданий: Автор. Название / пер. с англ. (нем., фр. И т.д.). – Город (место изд., сокращенно): Издательство, год. – 000 с.;

– для периодических изданий: Автор статьи. Название // Издание. Год. Число и месяц (словами, сокращенно) и (или) №. С. 00-00;

– для интернет-источников:

1) Автор. Название // Название сайта. (Дата публикации, если указана: Год. Число. Месяц (словами, сокращенно). – Режим доступа: <http://.....> (дата обращения: ЧЧ.ММ.ГГГГ).

Или

2) Название материала // Название сайта. – Режим доступа: <http://.....> (дата обращения: ЧЧ.ММ.ГГГГ).

Образцы всего перечисленного см. в уже вышедших номерах.

Аналогично оформляются зарубежные источники.

Подстрочные ссылки (сноски) возможны для пояснений, но при цитировании не допускаются. В этих случаях указывается в квадратных скобках номер цитируемого источника (полужирным шрифтом) по списку («Список литературы») и страница(-ы) издания. Примеры: [8, с. 12] или [8, с. 12–14]. Пояснительные (справочно-содержательные) подстрочные ссылки – примечания должны иметь постраничную нумерацию по статье.

Материалы следует присылать по электронной почте: **vestnikdipacademy@yandex.ru**

Файл с текстом статьи должен быть оформлен следующим образом:

- сведения об авторе на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация и ключевые слова на русском языке;
- аннотация и ключевые слова на английском языке;
- текст статьи;
- список литературы.

Научный периодический журнал

**Вестник Дипломатической академии МИД России.
Россия и мир**

2019. № 4 (22)

Редактор *Н.В. Багрова*
Корректор *Н.В. Мартыненко*
Верстка *Т.А. Пробыловой*
Художественный редактор *В.Р. Димухамедова*

Подписано в печать 10.12.2019. Формат 70×100 1/16.
Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 13,75.
Тираж 100 экз.

Издатель: Дипломатическая академия МИД России
119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1
www.dipacademy.ru

Издательство ООО «Квант Медиа»
125475, г. Москва, ул. Дыбенко, д. 26, корп. 3, к. 80
www.kvantmedia.ru

Отпечатано: Акционерное общество
«Т8 Издательские Технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5