

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РОССИЯ
И МНОГОСТОРОННЕЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
В БОРЬБЕ С НОВЫМИ УГРОЗАМИ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(военно-политические аспекты)

Под редакцией
А.Г. Арбатова

МОСКВА
ИМЭМО РАН
2013

УДК 341.67(470)
ББК 66.4(2Рос)
Росс 76

Серия "Библиотека Института мировой экономики и международных отношений"
основана в 2009 г.

*Работа подготовлена при финансовой поддержке РГНФ,
проект № 11-03-00518*

Под редакцией академика РАН А.Г. Арбатова

Авторский коллектив:
академик А.Г. Арбатов (введение, гл. 3, 4, заключение),
д.и.н. А.Н. Калядин (гл.1), д.т.н. В.З. Дворкин (гл.2), д.м.н. Н.И. Калинина (гл.5),
В.И. Владимиров (гл.6), к.и.н. С.М. Иванов (гл.7), к.и.н. П.В. Топычканов (гл.8),
к.и.н. С.К. Ознобищев (гл. 9).

Научно-техническое редактирование – Г.Ю. Ознобищева, Т.У. Фарнасова.
Макетирование – В.И. Матвеева.

Рецензент – д.и.н. В.А. Кременюк.

Росс 76

Россия и многостороннее взаимодействие в борьбе с новыми угрозами международной безопасности (военно-политические аспекты) / Под ред. А.Г. Арбатова – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 116 с.

ISBN 978-5-9535-0379-2

В работе исследуются военно-политические и стратегические аспекты участия России в международных структурах многостороннего взаимодействия в борьбе с новыми угрозами безопасности, приоритетные направления, содержание и формы такого сотрудничества. Анализируется влияние России на режимы и процессы ограничения вооружений, включая соглашения по сокращению ядерных вооружений и укреплению договорно-правовой системы нераспространения ядерного оружия. В контексте проблематики международной безопасности рассматривается договорно-правовая регламентация мировой торговли оружием, роль России по урегулированию межгосударственных и внутренних конфликтов на постсоветском пространстве в рамках СНГ и ОДКБ, отношения России с НАТО и странами ШОС. Книга предназначена для представителей российского политического и экспертного сообщества, СМИ а также для широкой общественности.

Russia and Multilateral Interaction in the Fight Against New Threats to International Security (Military-political Aspects). Edited by A.G. Arbatov – M.: IMEMO RAN, 2013.

The book examines military-political and strategic aspects of Russia's participation in international institutions of multilateral cooperation against new security threats, as well as the priority areas, format and substance of such cooperation. It analyzes the Russian part in the arms control process and regimes, including agreements on reduction of nuclear weapons and strengthening the legal framework of nuclear non-proliferation. In the context of international security agenda the authors address the issues of legal regulation of the global arms trade, Russia's role in the settlement of inter- and intrastate conflicts on the territory of the former Soviet Union within in the CIS and CSTO, Russia's relations with NATO and the SCO. The book is useful for Russian policymakers, expert community, media and the general public.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>
(<http://new.imemo.ru>)

ISBN 978-5-9535-0379-2

© ИМЭМО РАН, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
СОКРАЩЕНИЯ.....	6
Глава 1. Институты ООН: проблемы разоружения и противодействия терроризму.....	9
<i>КАЛЯДИН А.Н.</i>	
Глава 2. Трансформация стратегической стабильности.....	24
<i>ДВОРКИН В.З.</i>	
Глава 3. Проблемы нераспространения ядерного оружия.....	31
<i>АРБАТОВ А.Г.</i>	
Глава 4. Возможен ли переход к многостороннему ядерному разоружению?.....	36
<i>АРБАТОВ А.Г.</i>	
Глава 5. Торговля оружием и международная безопасность.....	44
<i>КАЛИНИНА Н.И.</i>	
Глава 6. Россия: отношения со странами СНГ. поиск новых подходов к сотрудничеству в военно-политической области.....	64
<i>ВЛАДИМИРОВ В.И.</i>	
Глава 7. Роль России в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве и ее взаимодействие с международными организациями.....	79
<i>ИВАНОВ С.И.</i>	
Глава 8. Взаимодействие России с другими членами Шанхайской организации сотрудничества в области безопасности.....	89
<i>ТОПЫЧКАНОВ П.В.</i>	
Глава 9. РОССИЯ–НАТО: проблемы сотрудничества.....	100
<i>ОЗНОБИЩЕВ С.К.</i>	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	112

ВВЕДЕНИЕ

Никогда на протяжении предыдущих десятилетий (и даже столетий) вероятность большой войны между великими державами и их коалициями не была так мала, как сейчас. И в то же время почти все отработанные за многие годы нормы и механизмы поддержания международной безопасности деградируют или вовсе разрушаются. В этом состоит главный парадокс нынешней ситуации в области международной безопасности.

После окончания холодной войны и распада СССР более двадцати лет назад роль правопреемницы Советского Союза – России в сфере международной безопасности ощутимо уменьшилась. В 1990-е годы США предприняли попытку построить монополярный мир под собственным руководством, но неудачи их военных операций в Ираке и Афганистане, а затем мировой экономической кризис в первом десятилетии нового века ознаменовали провал этого проекта. На смену bipolarности времен холодной войны и неудавшейся американской монополярности двух последних десятилетий неумолимо приходит полицентричная мировая система. В ней динамично и многопланово сотрудничают и соперничают глобальные центры силы в лице США, Европейского Союза, Китая, России, а также региональные лидеры и группировки: Япония, Индия, страны АСЕАН, Иран, Турция, ЮАР, Бразилия.

При этом процессы глобализации влекут их возрастающую взаимозависимость в финансово-экономическом отношении, в плане военной безопасности, а также в свете новых глобальных угроз и проблем климатического, демографического, сырьевого и экологического характера.

Роль России в этой системе отношений неоднозначна. С одной стороны, российский экономический потенциал и его экспортно-сырьевая природа (порядка 2,5% мирового ВВП) ставят страну ниже разряда мировых лидеров: США, ЕС, КНР и Японии. Но в ряде аспектов мировой политики Россия, безусловно, остается державой глобального порядка и оказывает гораздо большее влияние на международные дела, чем предполагают ее экономические и финансовые ресурсы.

Особенно велика ее потенциальная роль в налаживании многостороннего взаимодействия в борьбе с новыми угрозами международной безопасности. Этой теме и посвящена настоящая коллективная монография.

Прежде всего, исключительна роль России в качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН – главной международной организации по поддержанию глобального и регионального мира, стабильности и сотрудничества государств. В этом плане ООН обладает огромным и пока еще не реализованным потенциалом – при условии единства и более тесного взаимодействия ведущих стран мира, особенно членов Совета Безопасности. Россия способна стимулировать этот процесс и тем самым еще больше расширить свое международное влияние. Эти вопросы рассматриваются в первой главе книги.

Россия остается в числе ведущих военных держав мира. Наряду с США она является одной из двух ядерных сверхдержав. Ядерный потенциал каждой из них намного превышает ядерные силы всех остальных семи государств – обладателей ядерного оружия (ЯО) вместе взятых. Соответственно, роль России в эволюции военных балансов на глобальном и региональном уровнях как в сфере ядерных вооружений, так и в новейших обычных системах оружия наступательного и оборонительного вида, в том числе космические системы, первостепенна. Этим обусловлено ее решающее влияние на режимы и процессы ограничения вооружений, включая соглашения по сокращению ядерных вооружений и укрепление договорно-правовой системы нераспространения ядерного оружия. Названные проблемы освещаются во второй, в третьей и четвертой главах монографии.

Россия является также одной из ведущих стран в мировой торговле оружием и военно-техническом сотрудничестве, которое становится все более важной отдельной сферой международных отношений. Поставки вооружений и военной техники оказывают решающее влияние на ход и разрушительные последствия региональных, локальных и внутренних вооруженных конфликтов, перспективы их мирного урегулирования. Договорно-правовая регламентация мировой торговли оружием стала новой важной темой проблематики безопасности, в которой России принадлежит определяющая роль. Этому посвящена пятая глава.

В геополитическом отношении после окончания холодной войны мир более не разделен на альянсы и неформальные сферы влияния двух сверхдержав. Но и в нынешнем полицентричном и взаимозависимом мире те или иные государства занимают лидирующее положение и оказывают решающее влияние на экономику, политику и безопасность отдельных регионов. В этом плане Россия сохраняет свое ведущее положение на постсоветском пространстве в рамках СНГ и ОДКБ, играет решающую роль в урегулировании межгосударственных и внутренних конфликтов. Данные вопросы рассматриваются в шестой и седьмой главах.

Однако влияние России не ограничивается пространством СНГ. Будучи крупнейшей по территории Евразийской (а с нашей точки зрения – Евро-Тихоокеанской державой), Российская Федерация занимает особое положение и оказывает значительное влияние на безопасность как Европы, так и Азии. Важнейшее значение в этом контексте имеют отношения России с НАТО и странами ШОС, которые анализируются в восьмой и девятой главах.

СОКРАЩЕНИЯ

АСЕАН	– Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АТР	– Азиатско-Тихоокеанский регион
БО	– Биологическое оружие
БРПЛ	– Баллистическая ракета подводной лодки
БРСД	– Баллистическая ракета средней дальности
ВВП	– Валовой внутренний продукт
В и ВТ	– Вооружения и военная техника
ВКО	– Военно-космическая оборона
ВШК	– Военно-штабной комитет ООН
ГИБАЯТ	– Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма
ГА ООН	– Генеральная Ассамблея ООН
ГПЭ	– Группа правительственных экспертов
ГЯП	– Группа ядерных поставщиков
ДВЗЯИ	– Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ДЗПРМ	– Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов
ДНЯО	– Договор о нераспространении ядерного оружия
ДОВСЕ	– Договор об обычных вооруженных силах в Европе
ДКБ	– Договор о коллективной безопасности
Договор РСМД	– Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности
Договор СНВ	– Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений
Договор СНП	– Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов
ЕврАзЭС	– Евразийское экономическое сообщество
ЕС	– Европейский союз
ЗСЯО	– Зона, свободная от ядерного оружия
ИБОР	– Инициатива по безопасности в борьбе с распространением
КБТО	– Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении
ККОН	– Консультативная группа по открытому небу
КНДР	– Коре́йская Народно-Демократи́ческая Респу́блика
КР	– Конференция по разоружению
КСОР	– Коллективные силы оперативного реагирования
КХО	– Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении
ЛСО	– Стрелковое оружие и легкие вооружения
МАГАТЭ	– Международное агентство по атомной энергии
МБР	– Межконтинентальная баллистическая ракета
МДТО	– Международный договор о торговле оружием

ММПО	– Международная межправительственная организация
МСНР	– Международное содействие в области нераспространения и разоружения
МССБ	– Международные силы содействия безопасности
НАТО	– Организация Североатлантического договора
НПО	– Неправительственная организация
НСЯО	– Нестратегическое ядерное оружие
НЯГ	– Неядерное государство
ОАГ	– Организация африканских государств
ОАЭ	– Объединенные Арабские Эмираты
ОБСЕ	– Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВ	– Отравляющее вещество
ОВД	– Организация Варшавского договора
ОВК	– Объединенное военное командование
ОДВЗЯИ	– Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОЗХО	– Организация по запрещению химического оружия
ОКК	– Объединенная контрольная комиссия
ОМП	– Оружие массового поражения
ОМУ	– Оружие массового уничтожения
ОНС	– Основные направления сотрудничества
ООН	– Организация Объединенных Наций
ОПК	– Оборонно-промышленный комплекс
ОСВ	– Ограничение стратегических вооружений
ОЯТ	– Обогащенное ядерное топливо
ПАСЕ	– Парламентская Ассамблея Совета Европы
ПК	– Подготовительный комитет
ПРО	– Противоракетная оборона
ПРО ТВД	– Противоракетная оборона театра военных действий
РАТС	– Региональная антитеррористическая структура
РВБ	– Российская военная база
РКРТ	– Режим контроля за ракетными технологиями
РЛС	– Радиолокационная станция
РПК СН	– Ракетный подводный крейсер стратегического назначения
РВСН	– Ракетные войска стратегического назначения
СБ ООН	– Совет Безопасности ООН
СКБ	– Совет коллективной безопасности
СМО	– Совет министров обороны
СНГ	– Содружество Независимых Государств
СОИ	– Стратегическая оборонная инициатива
СОН	– Силы общего назначения
СПРН	– Система предупреждения о ракетном нападении
СРН	– Совет Россия – НАТО
СЯС	– Стратегические ядерные силы
ТЯО	– Tактическое ядерное оружие
ФАРК	– Революционные вооруженные силы Колумбии

ХБО	– Химическое и биологическое оружие
ХО	– Химическое оружие
ШОС	– Шанхайская организация сотрудничества
ЭКОВАС	– Экономическое сообщество государств Западной Африки
ЯГ	– Ядерное государство
ЯО	– Ядерное оружие
ЯТЦ	– ядерный топливный цикл

Глава 1. ИНСТИТУТЫ ООН: ПРОБЛЕМЫ РАЗОРУЖЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

Крупный позитивный итог мирового развития последней трети XX – первого десятилетия XXI в. – формирование разветвленной международно-правовой системы контроля над вооружениями и противодействия терроризму. Она включает себя в совокупности до *60 международно-правовых актов* (договоров, конвенций, протоколов). Это прежде всего универсальные договоры – конвенции о полном запрещении двух видов оружия массового уничтожения – биологического и химического: Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО) вступила в силу 5 октября 1978 г. (164 участника) и Конвенция о запрещении химического оружия (КЗХО) – 29 апреля 1997 г. (188 участников). Кроме того, действует ряд многосторонних договоров по ядерному оружию (ЯО). Они предусматривают запрещение его распространения на новые страны, запрет на проведение его испытаний и размещение в определенных природных средах¹.

В эту систему также входят: Договор о космосе вступил в силу 10 октября 1967 г. (108 участников)² и Договор о морском дне – 18 мая 1972 г. (97 участников); Конвенция о запрещении военного или иного враждебного использования воздействия на природную среду (Конвенция ЭНМОД) вступила в силу 5 октября 1978 г. (73 участника); Конвенция о запрещении или ограничении применения «негуманных» видов оружия и пять протоколов к ней (Конвенция о «негуманных» видах оружия) – 2 декабря 1983 г. (111 участников конвенции и протоколов).

Очевидна роль в укреплении стратегической стабильности документов по транспарентности военной деятельности государств: Регистр ООН по вооружениям (в 2012 г. отчеты в Регистр по поставкам обычных вооружений представило 51 государство); Договор по открытому небу вступил в силу 1 января 2002 г. (34 участников).

В рамках системы ООН разработаны *16 универсальных соглашений* (13 соглашений и три протокола), направленных против международного терроризма и касающихся конкретных видов террористической деятельности.

Кроме того, ряд режимов контроля над вооружениями, будучи формально региональными, имеют существенные глобальные измерения³.

¹ Это, в частности, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 1963 г. (125 участников); Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) от 1970 г. (190 участников); Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного и других видов оружия массового уничтожения от 1972 г.; Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия (ДВЗЯИ) от 1996 г. (подписан 186 государствами, ратифицирован – 157, но еще не вступил в действие).

² Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (Договор о Космосе). С ограничением военного использования космоса связан ряд других многосторонних правовых актов.

³ Юридическое оформление получил ряд регионов, свободных от ядерного оружия. В настоящее время режим ЗСЯО в совокупности действует на территории большей части Южного полушария. Это обстоятельство, а также то, что участниками названных договоров являются пять ядерных держав – членов ДНЯО, согласившихся не размещать ЯО в госу-

Важнейшим компонентом международной договорно-правовой системы контроля над вооружениями являются договоры между нашей страной и США по вопросам ограничения и сокращения ядерных вооружений⁴. Новый Договор СНВ 2010 стал важным вкладом в упрочение глобальной безопасности, режима нераспространения, в продвижение процесса ядерного разоружения. (Предусмотренные в Договоре сокращения, подчеркнем, носят необратимый, проверяемый и транспарантный характер.)

Международно-правовые режимы регулирования вооружений, предусмотренные ими фундаментальные договорные запреты, стали существенным фактором предсказуемости и стратегической стабильности, цементирующим структуру безопасности мирового сообщества.

Их имплементация – абсолютно необходимая предпосылка продвижения человечества по пути строительства устойчивого и безопасного мира, свободного от ядерного и другого оружия массового уничтожения.

Следует подчеркнуть, что подавляющее большинство действующих многосторонних международно-правовых актов в сфере контроля над вооружениями разработано и принято **в рамках институтов ООН или при их активном участии и содействии**. Это – главные органы ООН, постоянно занимающиеся проблемами безопасности и контроля над вооружениями: **Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея** (ее Первый комитет и Комиссия по разоружению), **соответствующие структуры Секретариата ООН**, возглавляемого Генеральным секретарем (Департамент по разоружению, Консультативный совет, Группы экспертов по подготовке докладов по различным вопросам, связанным с разоружением).

Особое место в системе рассмотрения вопросов контроля над вооружениями занимает **Конференция по разоружению (КР)** – единый постоянно действующий многосторонний переговорный форум в области разоружения. В рамках КР и ее предшественника (Комитета по разоружению) проведены успешные переговоры и разработаны основные глобальные соглашения в области разоружения (ДНЯО, Конвенция ЭНМОД, КЗХО, КБТО, Договор о морском дне, ДВЗЯИ). В настоящее время на повестке дня КР находятся широкий круг вопросов, касающихся заключения многосторонних договоров⁵.

Органы системы ООН, прежде всего СБ ООН, призваны играть ключевую роль в имплементации действующих договоров по ограничению вооружений и противодействию терроризму, в продвижении человечества в направлении всеобщего разоружения и устойчивого мира⁶.

дарствах, входящих в ЗСЯО, и предоставить им гарантии безопасности, придают данному правовому режиму фактически глобальный характер. В мире существует пять зон, свободных от ядерного оружия, созданных многосторонними договорами: в Латинской Америке (Договор Тлателолко от 1967 г.); в Южной части Тихого океана (Договор Раротонга от 1985 г.); в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор от 1995 г.)» в Африке (Договор Пелиндаба от 1996 г. и в Центральной Азии (Семипалатинский договор от 2006 г.).

⁴ Действующие двусторонние соглашения – Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (Договор о РСМД от 1987 г.); Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ 2010).

⁵ КР – орган для ведения многосторонних переговоров о контроле над вооружениями, с 1959 г. он несколько раз переименовывался, современное название носит с 1984 г. Число членов КР увеличивалось (в настоящее время 65 государств), он не является органом ООН, но отчитывается перед Генеральной Ассамблеей ООН.

⁶ СБ ООН выполняет функции, связанные с имплементацией ДНЯО (рассмотрение вопросов нарушения положений договора, угрожающего международному миру и безопасности; расследование таких ситуаций, принятие по ним решений, рассмотрение уведомления Совбеза со стороны участника ДНЯО о выходе из него, определение того, является ли

Многосторонняя система регулирования вооружений опирается на авторитетные специализированные международные межправительственные организации (ММПО)⁷. Они оказывают государствам-участникам услуги по вопросам имплементации соответствующих договоров, что придает этой системе определенную устойчивость. Это подтверждает вывод о том, что мы имеем здесь дело с длительным историческим трендом и устойчивым типом международного взаимодействия (государства набирают все новые и новые обязательства в области контроля над вооружениями).

Однако международно-правовая система регулирования вооружений характеризуется неполнотой, фрагментарностью, незавершенностью. Вне ее остаются: стратегическое оборонительное оружие (стратегические системы ПРО), нестратегическое ядерное оружие (НСЯО), а также СНВ и другие системы ядерных вооружений «третьих» государств, обладающих такими вооружениями (то есть помимо РФ и США).

Все острее стоит вопрос о придании процессу ограничения и сокращения ядерных вооружений многостороннего характера и подключении к нему других государств, обладающих ЯО. Ограничениями не охвачен огромный массив обычных вооружений, военные бюджеты государств, возможные виды будущего оружия на новых физических принципах и т.д.

В последние годы международно-правовые режимы контроля над вооружениями столкнулись с серьезными вызовами. «Жесткая» военная сила опять стала играть относительно более заметную роль в качестве инструмента воздействия на другие страны при одновременном нарастании угроз общей безопасности⁸.

В глобальной повестке дня одно из первых мест занимают вопросы борьбы с многоплановыми угрозами общей безопасности: распространение ОМУ и его носителей, нелегальные поставки обычных вооружений, международный терроризм, транснациональная организованная преступность, усиление межконфессиональных и межцивилизационных трений и другие процессы, подрывающие глобальный пра-

планируемый выход угрозой международной безопасности. СБ ООН неоднократно принимал принудительные меры (санкции) по серьезным нарушениям ДНЯО в отношении КНДР и Ирана.

⁷ Упомянутые функции выполняют такие структуры многостороннего взаимодействия государств, как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Австралийская группа (АГ) – мониторинг распространения химических и биологических материалов; Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (ОПАНАЛ), Вассенаарские соглашения (ВС) – экспортный контроль над обычными вооружениями, товарами и технологиями двойного назначения; Гаагский кодекс поведения против распространения баллистических ракет (ГКП); Группа ядерных поставщиков (ГЯП); Комитет Цангера; Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ); Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО); Режим контроля над ракетными технологиями (РКРТ); Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); Консультативная группа по открытому небу (ККОН).

⁸ Термин «вызов/угроза всеобщей безопасности» используется для характеристики ситуации повышенной опасности, которая угрожает не только отдельным странам или группе стран, но всему мировому сообществу, то есть имеет глобальное измерение. Угрозы общей безопасности обычно связывают с такими явлениями в процессе глобализации, как международный терроризм (особенно ОМУ-терроризм), распространение ОМУ и нарушения глобальных договоров и конвенций в области разоружения, незаконный трафик оружия, вооруженные конфликты с эскалацией военных действий за пределы регионов, радикальный исламизм, представленный джихадистами, салафитами, ваххабитами и другими воинственными течениями, пиратство, транснациональная оргпреступность, природные и техногенные катастрофы.

вопорядок. Для их решения необходимо налаживание взаимодействия широкого круга государств – членов ООН в области принуждения к миру, разоружению и нераспространения.

Экономические, геополитические потрясения, подпитываемые ими международная военно-политическая нестабильность, конфликтогенность, особенно на региональном уровне, провоцируют кризис в области международного контроля над вооружениями.

Созданные механизмы разоружения и нераспространения оказались в новых условиях мало приспособленными для эффективного реагирования на вызовы и угрозы безопасности мирового сообщества. Они включают недопустимое поведение безответственных режимов, агрессивный национализм, конфессиональный экстремизм (например, радикальные течения в исламе, представленные джихадистами, салафитами, ваххабитами), неконтролируемый трафик оружия, оргпреступность, возможную смычку ядерного оружия и терроризма и т.п.

Пробуксовывает Конференция по разоружению (КР). Государства–члены КР более 10 лет не в состоянии принять программу работы из-за различия в подходах к приоритетности рассмотрения вопросов повестки дня⁹. Заблокированы переговоры по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия и договору о предотвращении размещения оружия в космосе. Задержалось вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, подписанного в 1996 г. Продолжается стагнация и на других ооновских разоруженческих площадках.

Обострились проблемы ядерного разоружения и нераспространения. Зашли в тупик российско-американские переговоры по ядерному разоружению. Отсутствуют сдвиги в направлении придания подлинно универсального характера Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ).

Расшатаны режимы нераспространения ядерного и ракетного оружия, что подрывает глобальную стратегическую стабильность. Расширился круг стран, обладающих потенциалом для создания ракетно-ядерного оружия. Углубились разногласия по вопросам укрепления ДНЯО (санкции в отношении Ирана и КНДР).

Высказываются сомнения в жизнеспособности международно-правовых механизмов контроля над вооружениями, в перспективах КР и всего ооновского механизма контроля над вооружениями.

В политических, экспертных кругах все чаще задаются вопросом: совместима ли в современных стратегических условиях задача обеспечения национальной и международной безопасности с шагами в области радикального ядерного разоружения? Не стали ли сложившиеся на протяжении десятилетий механизмы договорно-правового регулирования вооружений “реликтом” завершившейся эпохи, а радикальное сокращение ядерных и других вооружений – недостижимой целью?

Отметим, что частью отечественного политического класса, экспертного сообщества (прежде всего, это характерно для среды вульгарных националистов, руководства КПРФ, некоторых представителей ВПК) подвергается критике новый Договор между РФ и США о дальнейших шагах по ограничению и сокращению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ 2010) как якобы не отвечающий интересам обеспечения национальной безопасности России. Обсуждается возможность

⁹ С 1996 г. на КР не разработано ни одного проекта соглашения в области многостороннего разоружения.

выхода из него. Ставится под сомнение целесообразность заключения новых договоров, понижающих уровни СНВ, установленные ДСНВ 2010¹⁰.

Каким будет ответ на складывающуюся новую стратегическую реальность: пойдут ли государства по пути наращивания вооружений или же будет взят курс на многосторонние переговоры об их ограничении и ликвидации?

Несомненно, у второго пути есть реальная перспектива. Изменения, произошедшие в мире, требуют не ломки архитектуры стратегической стабильности и не разрушения разоруженческих договоров, а всемерного укрепления основанных на них режимов. Этот сценарий остается наилучшим вариантом развития. В XXI в. продолжают действовать факторы, актуализирующие проблемы разоружения и нераспространения, требующие более полного, комплексного понимания и осознания мировым сообществом их значимости, активного многостороннего взаимодействия в борьбе с общими угрозами, в первую очередь в форматах ООН. Среди таких факторов – абсолютная катастрофичность применения ЯО для самого существования человечества, необходимость укрепления режима ДНЯО, экономическая мотивация (снижение финансового бремени вооружений).

Существуют возможности для совершенствования договорных режимов контроля над вооружениями и заключения новых соглашений. Они связаны **с тенденцией снижения вероятности вооруженных конфликтов между ведущими субъектами мировой политики – великими державами и их союзами (РФ/ОДКБ, США/НАТО, США/Япония/Южная Корея, Китай) в условиях глобализации, углубляющейся многогранной взаимозависимости и уязвимости развитых обществ даже для ограниченного применения обычных вооружений, не говоря о ядерном оружии.**

Углубляющаяся в процессе глобализации экономическая и социально-информационная взаимозависимость ведущих субъектов мировой политики – делает ущерб в таком конфликте несоизмеримым с любыми политическими и иными выигрышами, на которые они могли бы рассчитывать, применяя друг против друга военную силу (и тем более ядерное оружие).

В 2012 г. начался новый цикл обзорного процесса по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Восьмую конференцию по рассмотрению действия ДНЯО предполагается провести в 2015 г. В 2012 г. состоялось первое заседание ее Подготовительного комитета (следующее – в 2013 г.). Дискуссии показали, что неядерные государства все настойчивее требуют от ядерных держав полного выполнения ст. VI ДНЯО, осуществления дальнейших крупных практических шагов по сокращению их ядерных арсеналов.

На мировой арене большую активность проявляют различные национальные и международные общественные антиядерные движения, неправительственные организации (НПО). В том числе движения ученых, врачей, экологов и представителей других профессий за ядерное разоружение, предотвращение ядерной катастрофы, так называемый ядерный ноль (ликвидация всех накопленных запасов ядерного оружия), заключение глобальной конвенции о полном запрещении ядерного оружия и т.д.

В XXI в. реальные вызовы и угрозы общей безопасности требуют от государств солидарности, взаимодействия, выделения ресурсов на борьбу с такими яв-

¹⁰ «Одной из ключевых политико-дипломатических технологий разрушения нашей страны является навязывание ей несбалансированных соглашений по сокращению стратегических ядерных ракет...». См.: Россия: военный вектор (экспертный доклад) // Изборский клуб. Февраль 2013. № 2. С. 29.

лениями, как природные и техногенные катастрофы, международный терроризм, в том числе ОМУ-терроризм, распространение ОМУ, пиратство, наркотрафик, киберпреступность и другие криминальные вызовы.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОДЕЙСТВИЯ КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ ЧЕРЕЗ МЕХАНИЗМЫ ООН

В предстоящий период продолжатся попытки оживить работу Конференции по разоружению в Женеве – единого постоянно действующего многостороннего переговорного форума по вопросам разоружения и контроля над вооружениями, важного звена в международной системе рассмотрения вопросов разоружения для выработки новых соглашений в данной области.

Предлагаются различные варианты действий.

В поддержку КР выступили 17 государств (в их числе Россия, а также Бразилия, Египет, Индия, Индонезия, Китай и др.) Они исходят из того, что КР продолжает представлять организационные рамки для разработки основополагающих международных разоруженческих соглашений. Поэтому, по их мнению, Конференция с ее основополагающим принципом консенсуса и составом участников не может быть заменена каким-либо иным форумом для рассмотрения сложных задач, уже стоящих в ее повестке дня. Они добиваются возобновления содержательной деятельности по ключевым вопросам повестки дня КР – ядерному разоружению, Договору о запрещении производства расщепляющегося материала для целей ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, предотвращению гонки вооружений в космосе, негативным гарантиям безопасности неядерных государств.

В то же время ряд стран предлагает вывести за рамки КР значимые вопросы с целью их рассмотрения на альтернативных международных «площадках»¹¹. Это чревато отходом от основополагающего правила консенсуса, появлением скоропалительных, несбалансированных договоренностей с весьма ограниченным составом участников без подключения наиболее значимых в военном отношении государств.

Реанимация КР позволила бы начать переговорную работу по приоритетному для РФ проекту договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве (внесен совместно Россией и КНР 12 февраля 2008 г.).

Переговорная площадка КР могла бы стать хорошим подспорьем и в плане подключения всех государств, обладающих военным ядерным потенциалом, к разоруженческим усилиям России и США.

Вместе с тем в поиск общего согласия по актуальным проблемам контроля над вооружениями значительный вклад могут внести и другие звенья ооновского разоруженческого механизма.

С точки зрения интересов национальной безопасности России, в предстоящий период будут представлять значительный интерес такие направления многостороннего взаимодействия в форматах ООН, как укрепление существующих многосторон-

¹¹ В 2012 г., на своей 67-й сессии ГА ООН приняла резолюцию «Продвижение вперед процесса многосторонних переговоров по ядерному разоружению» (A/RES/67/56), постановившую создать рабочую группу открытого состава для разработки предложений по продвижению вперед процесса многосторонних переговоров по ядерному разоружению. Резолюция принята 147 голосами; против – 4, 31 государство (в том числе РФ) воздержались. По мнению представителя РФ, указанное решение фактически ведет к растаскиванию повестки дня Конференции по разоружению по различным площадкам и чревато фрагментацией многостороннего разоружения и, в конечном счете, распадом всего ооновского разоруженческого механизма.

них режимов по контролю над вооружениями¹²; переход к многостороннему ядерному разоружению¹³; ограничение международной торговли оружием¹⁴; противодействие международному терроризму.

РАСТУЩАЯ ВОСТРЕБОВАННОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИЛОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СБ ООН

Существует немало проблем проверки, соблюдения и принуждения к выполнению договоров в сфере контроля над вооружениями. Мировое сообщество сталкивается с невыполнением взятых договорных обязательств, действиями государственных и негосударственных субъектов, грубо попирающих правила режимов контроля над вооружениями и систематически нарушающих соответствующие предписания Совета Безопасности ООН.

Для разрешения конфликтов в этой сфере имеется широкий набор традиционных политико-дипломатических средств (переговоры, обследования, посредничество, обращение к региональным органам и т.д.). Они уместны в отношении законопослушных членов мирового сообщества.

Однако было бы неосмотрительно возлагать чрезмерные надежды на такие средства, тем более, в условиях усиления хаоса в международных отношениях, возрастающей военно-политической нестабильности, расширения зон турбулентности и повышения рисков масштабных межцивилизационных столкновений.

Как подтвердил опыт последних лет, политико-дипломатический инструментарий, мягкие увещевания неэффективны в отношении политических субъектов, отвергающих нормы и принципы международного права, не соблюдающих обязательств перед мировым сообществом, в том числе решений СБ ООН по вопросам мира, безопасности, разоружения и нераспространения, особенно, когда дело касается нейтрализации угроз, исходящих от различных образований экстремистского толка (изгои, террористические сети, транснациональная оргпреступность и др.). Кстати, против них неэффективны и средства ядерного сдерживания.

В XXI в. прогнозируется рост международного терроризма, в том числе ОМУ-терроризма, трансграничной преступности и других разрушительных процессов, подрывающих общую безопасность. Это может потребовать жестких мер со стороны международного сообщества при центральной координирующей роли ООН.

Отдельным направлением должно стать применение силы для пресечения подрывающих мировую стабильность грубых нарушений международно-правовых норм разоружения и нераспространения, в том числе для предотвращения распространения ядерного и других средств массового поражения и доступа к нему террористов.

Важнейшим ресурсом в плане как укрепления существующих международных режимов разоружения и нераспространения, так и обеспечения необходимых гарантий продвижения человечества в направлении понижающихся уровней вооружений является Совет Безопасности ООН, несущий главную ответственность за поддержа-

¹² См.: *Арбатов А.Г.* «Проблемы нераспространения ядерного оружия» в настоящем издании.

¹³ Подробнее на эту тему см.: *Арбатов А.Г.* «Возможен ли переход к многостороннему ядерному разоружению?» в настоящем издании.

¹⁴ О перспективах ограничения международной торговли оружием см: *Калинина Н.И.* «Пути международного ограничения мировой торговли оружием» в настоящем издании.

ние международного мира и наделенный для этого огромными полномочиями по применению силы в целях принуждения¹⁵.

СБ ООН состоит из 15 членов: пять постоянных членов (РФ, США, Великобритания, Франция и Китай) и 10 непостоянных членов, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухгодичный срок. Решения СБ по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета. По всем другим вопросам решения считаются принятыми, когда за них поданы голоса **девяти членов, включая совпадающие голоса всех его постоянных членов**. Таким образом, эта группа стран может принимать судьбоносные решения.

Адекватной правовой основой для применения силы в условиях существования таких угроз миру и безопасности, как международный терроризм и распространение ОМУ, являются ст. 41, 42 и 51 Устава ООН, предусматривающие принятие Советом Безопасности принудительных мер силового характера «для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

Следует подчеркнуть, что во многих случаях именно вследствие грубых нарушений обязательств по существующим договорам в области нераспространения и разоружения возникают конфликтные ситуации и угрозы международному миру и безопасности¹⁶.

Совет Безопасности уполномочен определять существование такой угрозы и решать, какие принудительные меры следует предпринять для ее недопущения и устранения.

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

Таким образом, СБ ООН обладает уникальными юридическими прерогативами и является наиболее подходящим форматом многостороннего взаимодействия по вопросам международного принуждения в интересах нейтрализации угроз общей безопасности.

Его широчайшие полномочия, как верховного регулятора международных отношений, компактный состав, огромный накопленный опыт взаимодействия великих держав в данном формате позволяют этому органу мирового сообщества играть в будущем более значимую *роль* в миротворческих, контрраспространенческих и разоруженческих усилиях, требующих принятия широкого спектра превентивных и принудительных силовых мер.

Следует подчеркнуть, что в начале XXI в. СБ ООН неоднократно принимал принудительные меры (санкции) по серьезным вызовам режиму нераспространения

¹⁵ Полномочия СБ ООН как органа ООН, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, изложены в гл. VI, VII, VIII и XII Устава ООН. В них определены формы применения силовой составляющей Организации.

¹⁶ Например, случаи нарушения государствами нераспространенческих обязательств и их последствия не раз достигали уровня крупных международных кризисов. На основании гл. VII Устава ООН («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии») Советом Безопасности ООН принят целый ряд резолюций по ядерной деятельности КНДР и Ирана, налагающих на эти государства санкции за нарушения ими нераспространенческих обязательств.

ЯО¹⁷. При центральной координирующей роли СБ ООН были созданы санкционные режимы в отношении КНДР и Ирана из-за нарушения ими правил ядерного нераспространения¹⁸.

Вместе с тем это направление в деятельности СБ ООН еще не получило должного развития. То, что сегодня сделано в рамках СБ в рамках обеспечения соблюдения режимов нераспространения и разоружения явно недостаточно. Санкционные режимы оказались не столь эффективны, чтобы заставить руководителей названных стран полностью подчиниться предписаниям мирового сообщества. Это произошло из-за того, что потенциал СБ в области принуждения к миру, разоружению и нераспространению не был задействован в полной мере вследствие политических ограничений (геополитического соперничества постоянных членов СБ, когда узкие геополитические интересы ставились выше задачи укрепления общей безопасности, односторонние, в том числе принудительные действия в обход СБ ООН, например, экономические и иные санкции и т.п.) Отношения между постоянными членами СБ ООН еще не вышли на уровень стратегического партнерства, требующего подчинения конкурирующих эгоистических побуждений элит великих держав целям обеспечения общей безопасности.

Безнаказанное игнорирование решений СБ ООН по вопросам безопасности, разоружения и нераспространения особенно опасно в условиях возрастающей военно-политической нестабильности, расширения зон турбулентности в международных отношениях, усиления в них элементов хаоса. Оно чревато подрывом репутации СБ и дискредитацией системы обеспечения безопасности мирового сообщества, предусмотренной Уставом ООН.

Поэтому чрезвычайно остро встал вопрос об адекватности мер реагирования по линии СБ ООН на угрозы общей безопасности, порождаемые ситуациями несоблюдения государствами их нераспространенческих и разоруженческих обязательств, о повышении эффективности его работы на этом направлении. Все более актуализируется тема принятия жестких мер против злостных нарушителей для обеспечения безусловного выполнения ими резолюций, принимаемых СБ ООН на основании главы VII Устава ООН («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»).

ЧТО НУЖНО СОВЕТУ БЕЗОПАСНОСТИ?

Для эффективного противодействия современным (и ожидаемым) угрозам и вызовам общей безопасности, усилению элементов хаоса в международных отношениях может потребоваться оперативное принятие более далеко идущих принудительных мер, в том числе и связанных с масштабными санкциями и использованием силы. Например, в случае особо дерзких действий режимов, управляемых фанатичными, непредсказуемыми правителями, попыток террористических группировок заполучить материалы и технологии массового поражения, масштабных межцивилизационных и межконфессиональных столкновений.

¹⁷ Последняя такая резолюция принята 7 марта 2013 г. в связи с испытанием ЯО, проведенном 12 февраля 2013 г. Северной Кореей: резолюция S/RES/2094 (2013) «Нераспространение / Корейская Народно-Демократическая Республика».

¹⁸ Другим примером коллективного подхода является совместное противодействие пиратству. В его основе лежит мандат СБ ООН, определяющий рамки взаимодействия между всеми участниками антипиратской коалиции. По такой модели правомерно выстраивать сотрудничество по противодействию другим глобальным угрозам и вызовам.

Логика международного развития в XXI в. *требует более основательного вовлечения Совета Безопасности ООН в работу по пресечению распространенческой и иной деятельности, угрожающей общей безопасности.* А от ведущих держав – пересмотреть тезис о противодействии такой активности исключительно дипломатическими и политико-экономическими методами. Опыт свидетельствует о том, что одни лишь «позитивные стимулы», не подкрепленные убедительными средствами давления и принуждения злоумышленников не дают требуемого эффекта.

В ближайшей перспективе, скорее всего, окажутся востребованными по линии СБ ООН жесткие способы пресечения террористических актов, вспышек межконфессионального и этнического насилия, распространенческой активности в ряде регионов мира, попыток грубо нарушить режимы ДНЯО, КЗХО и КБТО.

Возрастание военно-политической нестабильности и расширение зон турбулентности в международных отношениях объективно требуют усиления военно-политического направления в деятельности ООН.

Для этого необходима **активизация военно-политической роли СБ ООН** (налаживание более тесного взаимодействия постоянных членов СБ ООН, задействование коллективного силового компонента принуждения и его наращивание, более эффективное использование полномочий в сфере принуждения в интересах общей безопасности).

Потребуется повышенная готовность для *действенного* вмешательства *на ранней стадии* в кризисные военно-политические ситуации, в том числе и связанные с нарушением обязательств по договорам о разоружении и нераспространении.

Потенциальным нарушителям нужно *ясно и заблаговременно* дать понять, что СБ ООН полностью использует свои прерогативы в целях предотвращения грубых нарушений международно-договорных норм разоружения и нераспространения, противодействия терроризму.

Для того чтобы придать необходимую достоверность жесткому коллективному подходу, должны быть наготове соответствующие средства и предусмотрен четкий порядок их использования (до того как возникнет ситуация, создающая неминуемую угрозу всеобщей безопасности).

Для этого СБ ООН следует оснастить требуемыми средствами обслуживания, придать ему надлежащие ресурсы, детализировать и подкрепить в организационном отношении его прерогативы, чтобы он был в состоянии своевременно и достаточно жестко реагировать на прогнозируемые вызовы общей безопасности.

Повышению эффективности работы СБ ООН, реализации его потенциала принуждения к разоружению и нераспространению способствовали бы изложенные ниже конкретные меры, которые целесообразно осуществить, не дожидаясь окончания ведущихся в ООН дискуссий по реформе СБ ООН с целью придания этому главному органу ООН большей представительности при обеспечении должной оперативности в его работе.

В основу реформы должна быть положена концепция совершенствования инструментария СБ ООН (в ресурсном, организационном, оперативном и процедурном отношениях) с тем, чтобы он мог иметь в наличии действенные рычаги воздействия на происходящие в мире дестабилизирующие военно-политические процессы и более успешно справляться с существующими угрозами безопасности, набирать международный авторитет.

1. В резолюции 1887 СБ ООН подчеркнута главная ответственность Совета Безопасности в устранении угроз международному миру и безопасности, порождаемых ситуациями несоблюдения обязательств государств по нераспространению. *Важно наполнить конкретным содержанием это принципиальное положение, подкрепить его соответствующими организационными мерами государств – членов*

СБ ООН. Этой задаче отвечала бы заблаговременная разработка членами СБ ООН договоренности **о руководящих принципах проведения принудительных акций для противодействия распространению ОМУ и ядерному терроризму** в целях усиления механизмов реагирования мирового сообщества на порождаемые данными явлениями кризисы и чрезвычайные ситуации. Важно максимально задействовать фактор сдерживания в этой сфере, а в случае необходимости – иметь с соответствующие средства для нейтрализации неминуемых угроз.

Необходимо, в частности, детализировать и подкрепить в организационном отношении прерогативы СБ ООН в данной сфере (упреждая ситуацию, когда мир окажется перед свершившимся фактом применения ядерного оружия или иной чрезвычайной ситуации). Это стало бы весомым предупреждением потенциальным нарушителям, дополнительным фактором сдерживания злоумышленников и разрешения военно-политических кризисных ситуаций.

Особенно важно условиться о своевременных действиях в отношении государств, которые *рассчитывают безнаказанно выйти из ДНЯО*, находясь в состоянии нарушения его положений. Учитывая то обстоятельство, что государство продолжает нести ответственность за нарушения положений ДНЯО, совершенные до выхода из Договора, представляется уместным конкретизировать международную ответственность, которое государство несет за такие нарушения, в том числе предусмотреть *карательные меры*, вытекающие из гл. VII Устава ООН. Необходимость разработки дополнительных мер прямо вытекают из резолюции 1887 СБ ООН.

2. Важно сделать максимально рискованными и дорогостоящими распространческие и иные особо опасные противоправные действия, подрывающие общую безопасность. Например, заблаговременно дать ясно понять нарушителям режима ядерного распространения, что СБ ООН будет квалифицировать выход из ДНЯО *prima facie* как угрозу международному миру и безопасности с соответствующими последствиями, вытекающими из гл. VII Устава ООН.

Такое заблаговременное предупреждение могло бы стать значительным фактором эффективного сдерживания злоумышленников.

Это предполагает конкретизацию полномочий СБ в области принуждения. Полезной мерой в данном направлении могло бы стать принятие рамочной резолюции СБ ООН (в развитие резолюции 1887), которая содержала бы конкретные положения, касающиеся энергичного реагирования международного сообщества на ситуации, возникающие вследствие действий государств, грубо нарушающих правила режимов контроля над вооружениями, систематически и грубо нарушающих предписания Совета Безопасности ООН. Они должны нести особую ответственность за свои действия (что предполагает ужесточение наказаний).

3. Отдельная проблема – достижение (в рамках СБ ООН) договоренности между великими державами о порядке реагирования на действия экстремистов, фанатиков, ОМУ-террористов, пиратов, захвативших (или готовящихся захватить) средства массового поражения (ядерные, химические и другие боеприпасы), что требует незамедлительных силовых действий.

Нынешняя ситуация не отвечает серьезности возможных вызовов. Очевидна необходимость иметь на такой случай наготове соответствующие стандарты, процедуры, алгоритм действий по линии СБ ООН. Их желательно *заблаговременно* разработать и принять, для того чтобы иметь возможность своевременно запустить механизм эффективной имплементации силового сценария. Тем более что международному сообществу уже пришлось сталкиваться с фактами попадания средств массового поражения в руки исламистских боевиков, незаконных вооруженных формирований (захват химбоеприпасов в Ливии, применение ОВ вооруженными экстремистами в Сирии; обнаружение в Ираке принадлежащих транснациональной террори-

стической группировке «Аль-Каида» трех подпольных цеха по изготовлению химического оружия, а также средств доставки и сброса ОВ).

А в будущем следует ожидать увеличения вероятности таких инцидентов.

4. В контексте развития ооновской практики принуждения к соблюдению нераспространенческих, разоруженческих и контртеррористических конвенций серьезного внимания заслуживает реализация **российской инициативы, касающейся за-действования Военно-штабного комитета (ВШК) ООН**¹⁹.

К этой теме министр иностранных дел РФ С. Лавров привлек внимание членов ООН на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Итоговый документ всемирной встречи на высшем уровне, состоявшейся в штаб-квартире ООН в сентябре 2005 г., содержит положение о необходимости для Совета Безопасности вновь рассмотреть вопрос о составе, мандате и методах работы ВШК.

В дальнейшем вопрос о целесообразности использования потенциала ВШК в интересах международного контроля над вооружениями поднимался Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном.

Однако в практическом плане мало, что было сделано. Нет признаков продвижения указанной инициативы. Вместе с тем ВШК мог бы стать полезным механизмом координации как между постоянными членами СБ ООН, так и другими членами Совета и ООН в целом в области осуществления принудительных мер, в том числе в интересах имплементации ДНЯО, КЗХО и КБТО, других международных документов в области разоружения и нераспространения.

Соответственно, мандат ВШК следовало бы расширить, добавив задачи, связанные с разработкой соответствующих мер жесткого принуждения к соблюдению разоруженческих и нераспространенческих договоров. Этому органу было бы по силам разработать требуемые конкретные процедуры упреждения и реагирования.

Особенно полезен ВШК был бы в деле налаживания оперативных контактов Совета Безопасности ООН с такими международными партнерствами, как Инициатива по борьбе с распространением (ИБОР)²⁰, Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма (ГИБАЯТ)²¹ и Совет Россия–НАТО²².

¹⁹ Итоговый документ Всемирного Саммита 2005 года. Документ ООН. A/RES/60/1. Par. 178. 16 сентября 2005 г.

По Уставу ООН, ВШК оказывает содействие СБ «по всем вопросам, относящимся к военным потребностям», в том числе дает советы и оказывает помощь СБ в отношении всех вопросов, «относящихся к регулированию вооружений и возможному разоружению». (ст. 47 Устава ООН).

²⁰ Цель Инициативы – "создание более скоординированной и эффективной основы для недопущения и пресечения поставок ОМУ, средств его доставки и относящихся к ним материалов из и в государства или от и к негосударственным субъектам, вызывающим озабоченность с точки зрения распространения". Партнерство в рамках ИБОР играет важную роль в предотвращении незаконных передач ядерных, химических и биологических вооружений, их средств доставки и связанных с ними материалов. Общее число государств – партнеров по ИБОР составило 95 (по состоянию на ноябрь 2009 г.). В 2009 г. участницей ИБОР стала Республика Корея. Россия присоединилась к ИБОР 31 мая 2004 г., исходя из того, что стратегические цели и задачи этой структуры в целом отвечают национальным интересам РФ.

²¹ По состоянию на 31 января 2013 г. в «Глобальной инициативе...» участвуют 85 государств, а также МАГАТЭ, ЕС, Интерпол и Управление ООН по наркотикам и преступности (в качестве наблюдателей). С точки зрения предмета и задач ГИБАЯТ важно то, что в ней задействованы не только все страны «ядерной пятерки», но и государства, де-факто обладающие ядерным оружием (Индия, Пакистан и Израиль). В ее рамках проводится работа по созданию глобальной контртеррористической инфраструктуры в ядерной области. Работа фокусируется, в частности, на таких проблемах, как учет и контроль над ядерными материа-

ВШК мог бы обеспечивать СБ необходимой экспертизой по вопросам «жесткой безопасности»: выявление на ранней стадии угроз, планирование, выработка мер по нейтрализации угроз, например, проведение операций, связанных с решением задач в сфере контрраспространения и предотвращения актов ядерного терроризма и их материально-техническим обеспечением и т.д.

При необходимости логично было бы именно ВШК поручить разработать предложения о создании под эгидой ООН оперативных соединений в соответствующих регионах, которые могли бы решать задачи борьбы с данным злом. Это способствовало бы формированию под эгидой СБ ООН действенного глобального механизма принуждения, обеспечивающего как решительное пресечение запрещенной деятельности, так и гарантии безопасности государств, не обладающих ОМУ.

В конфликтогенном мире XXI в. следует ожидать дальнейшей актуализации вопросов «наступательного» применения силы по линии СБ ООН и в международных миротворческих операциях²³. Это также обуславливает **необходимость вновь рассмотреть вопрос о военной составляющей ООН**, в частности, об активизации ВШК СБ ООН, выделении в его распоряжение контингентов национальных сил, мобильных сил быстрого реагирования и т.д.

К сожалению, еще не сложились необходимые политические предпосылки для согласования и принятия Советом Безопасности ООН требуемых коллективных шагов в сфере принуждения в интересах общей безопасности.

Для реализации в полном объеме имеющегося потенциала принуждения по линии СБ ООН от постоянных членов СБ ООН потребуются внесение существенных коррективов в шкалу приоритетов политики национальной безопасности. Прежде всего необходимо четко заявить о своей заинтересованности в более тесном взаимодействии в формате СБ ООН, а также *твердо условиться воздерживаться от односторонних силовых методов в обход СБ ООН, кроме как в целях необходимой самообороны (ст.51 Устава ООН*. Следует внимательно относиться к учету озабоченностей друг друга, упорно преодолевать дефицит доверия, проявлять большую готовность подчинять конфликтующие частные цели задаче упрочения режимов контроля над вооружениями, большой упор делать на многосторонность и использование *исключительно механизмов ООН* в качестве инструмента международного принуждения.

Подозрения и недоверие великими державами воспроизводятся политикой взаимного ядерного сдерживания, мешающей углублению сотрудничества и координации действий в интересах общей безопасности. Поэтому для радикального улучшения ситуации необходимо продвигаться по пути трансформация ядерного сдер-

лами; физзащита; совершенствование возможностей по реагированию; ликвидация последствий и расследование террористических атак, безопасность радиоактивных источников и установок и др. «Глобальная инициатива» играет важную роль в выработке «наилучшей практики» обнаружения ядерных материалов. ГИБАЯТ способствовала укреплению глобального потенциала по предотвращению, обнаружению и реагированию в отношении ядерного терроризма, начиная с 2006 г. Страны-партнеры выполнили более 50 мероприятий, направленных на создание потенциала для предупреждения, выявления, пресечения и реагирования на акты ядерного терроризма. Восьмое Пленарное заседание высокого уровня ГИБАЯТ состоялось в Мехико (Мексика) 24 мая 2013 г., следующее намечено провести в 2015 г.

²² См. об этом: Ознобищев С.К. «Многостороннее взаимодействие в рамках Совета Россия–НАТО» в настоящем издании.

²³ Примечательно, что в марте 2013 г. СБ ООН впервые выдал миротворцам «наступательный» мандат (Док. ООН. S/RES/2098, 23 марта 2013 г.) Согласно этой резолюции, миротворцы («бригада оперативного вмешательства») получили полномочия разоружить и нейтрализовать повстанцев на востоке Демократической Республике Конго.

живания в направлении принципиально новых, кооперативных форм стратегических отношений.

Это направление мировой политики особенно актуализировалось под влиянием новых вызовов общей безопасности. К ним относятся обострение опасности распространения ОМУ, в первую очередь ЯО и ракетных технологий, угроза ОМУ-терроризма, региональные вооруженные конфликты с эскалацией военных действий за пределы регионов и др. Упомянутые процессы обуславливают необходимость объединения усилий постоянных членов Совета и наращивания взаимодействия в формате СБ.

Прогресс в данной области будет в значительной степени зависеть от сближения интересов *трех глобальных международных акторов* – России, США и Китая, развития их взаимодействия, в том числе в формате СБ ООН, от того, смогут ли они договориться о совершенствовании ооновского механизма принуждения с целью повышения эффективности его работы.

Придание энергии и целеустремленности ооновскому механизму принуждения существенным образом способствовало бы формированию условий для эффективного сдерживания деструктивных сил на мировой арене и приданию должной эффективности мерам по линии СБ в данной области. Это дало бы существенный положительный эффект и ослабило давление на мировую политику влиятельных кругов ряда стран, которые, ссылаясь на «неэффективность» ООН, обосновывают необходимость «новых источников легитимного применения силы», то есть без санкции СБ ООН.

ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

России (особенно при необходимости жесткой экономии бюджетных средств) в условиях растущей полицентричности мира, скорее всего, придется обеспечивать свою безопасность с большим упором на углубление взаимодействия с другими ответственными членами мирового сообщества, в том числе в рамках институтов ООН и созданных при их участии международно-правовых режимов по ограничению вооружений.

Участие в них России позволило ей избежать излишних военных расходов, возникших в случае, если бы не удалось сдержать и ограничить международную гонку вооружений путем заключения целого ряда договоров.

Универсализация и укрепление многосторонних режимов контроля над вооружениями, а также заключение новых продуманных договоров в данной сфере в предстоящий период в целом отвечают интересам обеспечения менее затратной, но более надежной обороноспособности России, и поддержания устойчивого баланса сил с другими державами и блоками государств. Следует подчеркнуть, что «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» исходит из целесообразности обеспечения безопасности страны на понижающихся уровнях ядерных вооружений и ориентирует государственную политику в этом направлении. В ней, в частности, говорится: «Россия готова к дальнейшему обсуждению вопросов сокращения ядерных потенциалов на основе двусторонних договоренностей и в многосторонних форматах, а также созданию надлежащих условий, позволяющих сокращать ядерные вооружения без ущерба для международной безопасности и стратегической стабильности»²⁴. Данный подход закреплен и в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным

²⁴ Стратегия национальной безопасности России. МИД России. 12.05.2009 (www.mid.ru).

12 февраля 2013 г. В документе в качестве одной из основных целей внешнеполитических усилий провозглашено активное продвижение курса на всемерное укрепление международного мира, всеобщей безопасности и стабильности «при центральной координирующей роли ООН, как основной организации, регулирующей международные отношения»²⁵.

Продвижение этом направлении (помимо укрепления стратегической стабильности, отхода от жесткого противостояния, радикального оздоровления обстановки в глобальном масштабе) дало бы России дополнительные возможности, а именно: избежать финансового перенапряжения, обрести новые шансы на развитие, повысить свой статус в окружающем мире.

Важно всесторонне оценить набирающую силу негативную тенденцию к формированию вне рамок ООН неформальных структур, различного рода «коалиций желающих», претендующих на управление международными военно-политическими процессами (несомненно, направленных на ущемление интересов России).

Особую опасность для РФ представляли бы попытки создания таких структур на базе либо доминирования двух держав (США и КНР), либо атлантизма – более тесного объединения США и стран Евросоюза (по модели «Лиги содействия демократии»).

Создание вне ООН структур воздействия на военно-политические процессы (так называемых альтернативных источников легитимного применения силы) и, тем более, – передача им принудительных, силовых функций СБ ООН несет несомненную угрозу российским жизненным интересам, равно как и всевозможные проекты «радикального реформирования» ООН, прежде всего, ее главного органа – Совета Безопасности. Можно было бы согласиться лишь на незначительное увеличение числа мест в СБ ООН при сохранении права вето за нынешними пятью постоянными членами.

России следует всемерно противиться попыткам передачи прерогатив СБ ООН структурам вне системы ООН, что не исключает налаживания на определенных условиях продуктивного взаимодействия СБ ООН с другими военно-политическими форматами (например, с СРН, ИБОР, НАТО, некоторыми временными «коалициями желающих»).

Однако главное – сосредоточить внимание СБ ООН на разработке заблаговременных договоренностей, направленных на усиление его механизмов реагирования на угрозы общей безопасности. **Вести дело к тому, чтобы Совет Безопасности ООН, в котором Россия имеет право вето, превратился в мощный орган глобального управления, обеспечения безопасности мирового сообщества.** Это отвечало бы интересам как России, так и всего мирового сообщества.

²⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации. МИД России. 18.02.2013 ((www.mid.ru).

Глава 2. ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

СТАБИЛЬНОСТЬ В ПЕРИОД ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ

Термин «стратегическая стабильность», как и многочисленные трактовки понятий стратегической стабильности, в обширной библиографии неразрывно связаны с принципами взаимного ядерного сдерживания и ядерного противостояния СССР и США все десятилетия холодной войны. В самом общем виде понимание стратегической стабильности появилось в Совместном заявлении СССР и США в июне 1990 г., где оно определено как такое соотношение стратегических ядерных сил сторон, при котором отсутствуют стимулы для нанесения первого удара. Одно из определений, позволившее перейти к ее качественной и количественной оценке и расчетам, состояло в том, что стратегическая стабильность есть устойчивость стратегического ядерного равновесия, которое сохраняется в течение длительного периода времени, несмотря на влияние дестабилизирующих факторов.

Такое равновесие обеспечивалось примерным равенством ядерных вооружений сторон по совокупности количественных (боевой состав, суммарное число боезарядов, структура) и качественных (боевые возможности в различных видах ударов) показателей, что означает примерное равенство контрсилловых потенциалов, потенциалов ответно-встречных ударов и потенциалов ответного удара.

Такие взгляды на стратегическую стабильность воплощены в неизменном виде в Договоре СНВ-1, подписанном в 1991 г., и в 90-е годы – в Договоре СНВ-2, в рамочном соглашении по Договору СНВ-3 и в новом Договоре СНВ 2010 г. При этом как ранее, так и теперь дестабилизирующими факторами в России считаются ПРО, ядерные вооружения Великобритании и Франции, космические вооружения, противолодочная оборона. Отличие заключается в том, что сегодня к ним прибавились распространение ядерного оружия и ракетных технологий, высокоточное неядерное оружие, ядерные террористические акты, этнические и религиозные войны с непредсказуемой эскалацией и в перспективе – вооруженные столкновения в борьбе за различного вида ресурсы.

Таким образом, в понимании стратегической стабильности по существу ничего не изменилось, кроме появления новых дестабилизирующих факторов. В полном объеме продолжает оставаться неизменной концепция взаимного ядерного сдерживания России и США. Неизменно и то, что именно эта трактовка стратегической стабильности предусматривает, как определено в Согласованном заявлении 24 года тому назад, исключение стимулов для нанесения первого удара.

НОВАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И ДЕСТАБИЛИЗИРУЮЩИЕ ФАКТОРЫ

С рациональной точки зрения, важнее рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения терминологии и представлений о самой стратегической стабильности. Дело в том, что сам по себе этот термин в значительной степени девальвирован, поскольку употребляют его практически везде без всякой дифференциации. Отношения со многими государствами рассматриваются в качестве стратегических. Основные ресурсы, крупные компании также стратегические. Непрерывное использование этого определения стало по существу бессодержательным, лишенным первоначального смысла.

Вполне оправданным было бы в новых условиях использовать такие дефиниции как глобальная, трансрегиональная и региональная стабильность, в основе которых лежит устойчивый баланс сил и интересов на каждом уровне. Но, конечно же,

вопрос не столько в изменении терминологии, сколько в том, как для всех этих категорий следует ранжировать дестабилизирующие факторы.

Представляется, что в качестве факторов, влияющих на глобальную стабильность, следует рассматривать ядерный терроризм, распространение ядерного оружия и ядерных технологий военного назначения, распространение ракет и ракетных технологий, милитаризацию космоса, кибертерроризм, этнические и религиозные войны с весьма вероятной эскалацией.

По тематике ядерного терроризма ежегодно публикуются сотни научных статей и отчетов, проводятся международные конференции и рабочие встречи с участием российских институтов РАН (ИМЭМО, ИСКРАН и др.), принимаются рекомендации на международном Люксембургском форуме по предотвращению ядерной катастрофы, в российско-американской группе «Эльба», в рамках Пагуошского движения и других организаций. Генеральной Ассамблеей ООН в 2005 г. принята «Международная конвенция по борьбе с актами ядерного терроризма», развивается сотрудничество спецслужб ведущих государств.

Наиболее доступным для террористов является рассеивание радиоактивного материала подрывом обычных взрывчатых веществ («грязная бомба»). В условиях широкого распространения радиоактивных источников исходные материалы гораздо более доступны, чем ядерные материалы и, тем более, ядерные боеприпасы. Использование «грязных бомб» не влечет непосредственно многочисленных жертв, но вызывает долгосрочное радиоактивное заражение местности, способствуя распространению паники и социально-экономической дестабилизации.

Тяжелыми последствиями чреват ядерный техногенный терроризм – диверсионные акты непосредственно на объектах ядерной инфраструктуры, например, на АЭС, исследовательских реакторах, в местах хранения радиоактивных материалов различного назначения. Особенно уязвимы в этом отношении мегаполисы. В опасной близости от типового мегаполиса могут находиться АЭС, одно–два хранилища ОЯТ, непосредственно на его территории могут находиться 10–12 исследовательских реакторов, десятки крупных хранилищ радиоактивных материалов различного назначения. За последние годы предприняты значительные усилия по организационной и физической защите таких объектов, в первую очередь АЭС, повышена культура их безопасности. Но это не исключает возможности внедрения на объекты ядерной инфраструктуры подготовленных террористов.

По некоторым оценкам, например, организация аварии или разрушение исследовательского реактора в условиях мегаполиса приведет к получению сотнями тысяч человек повышенных доз облучения, а значительная часть городской территории на продолжительное время станет непригодной для жизни.

Однако максимальную угрозу представляет потенциальная возможность создания террористическими организациями самодельного ядерного устройства. Для создания простейших ядерных устройств «пушечного» типа не существует инженерно-технических проблем, поскольку информация о конструкции устройств не только «пушечного», но и имплозивного типа является общедоступной. Единственная трудность – приобретение оружейного урана. Несмотря на принятие многочисленных мер по его сохранности, возможность получить это вещество на черных рынках ядерных материалов не исключается. Возможно и хищение оружейного урана. Так, например, топливо исследовательских реакторов рассматривается в качестве особенно уязвимого, поскольку оно рассредоточено на объектах в десятках стран. По оценке МАГАТЭ, около 100 исследовательских реакторов в мире используют оружейный уран в качестве топлива.

Ядерный заряд «пушечного» типа с оружейным ураном способен иметь мощность по крайней мере 10–15 кт, то есть сопоставим с мощностью бомбы, сброшен-

ной на Хиросиму. Взрыв подобного заряда в современном мегаполисе может привести к прямым потерям в сотни тысяч убитых и раненых, а также к серьезнейшему экономическому ущербу и тяжелым социально-психологическим и политическим последствиям в долгосрочном плане.

После терактов в США, Великобритании, Испании и других странах в подавляющем большинстве государств введены беспрецедентные обременительные для населения усиленные меры контроля на многих видах транспорта, в крупных центрах различного назначения и т.п. Общество приняло все эти действия, направленные на обеспечение безопасности. В случае же ядерного теракта население ради выживания будет согласно на любые действия жесткого тотального контроля, значительного ограничения привычных демократических основ. Еще более жесткие меры предпримут государства с авторитарной формой правления.

Есть достаточно оснований полагать, что расследование и поиски виновных в организации и осуществлении ядерного теракта, приведут к заключению, что теракт организован радикальными исламистскими группировками. И если «конвенциональные» теракты уже длительное время влекут за собой усиление антимусульманских настроений и движений в странах развитой демократии, то вполне можно представить, что произойдет в этой ситуации. Массовая депортация некоренного населения и жесткие санкции вызовут ожесточенные протесты на мусульманской «улице», вооруженные столкновения и волны терактов. Совсем не исключено, что правдоподобным окажется прогноз С. Хантингтона, изложенный в книге «Столкновение цивилизаций и переустройство мирового порядка». В ней, между прочим, убедительно показано, что проблемы Запада связаны не с исламскими экстремистами, а с глубинным и непреодолимым конфликтным разломом по линии ислама и христианства. Необходимо учесть, что Россия подвергается особой опасности, поскольку она находится непосредственно на границе этого разлома.

Распространение ядерного оружия и ядерных технологий военного назначения способно разрушить режим ядерного нераспространения и его стержень – основополагающий Договор о нераспространении ядерного оружия, в который на сегодняшний день входят все государства мира, кроме Индии, Пакистана, Израиля и Северной Кореи.

Опасность распространения баллистических, крылатых ракет и ракетных технологий, а также беспилотных летательных аппаратов связана не только с тем, что ракеты в руках нестабильных режимов могут быть оснащены ядерными боезарядами. Этим оружием, в особенности при обладании им террористическими организациями, могут быть поражены объекты ядерной инфраструктуры гражданского назначения. В данном случае эффекты вполне могут быть сопоставимыми с ядерными терактами.

Рассматривая угрозы милитаризации космического пространства, необходимо иметь в виду, что в космосе в огромном количестве развернуты обеспечивающие системы военного (двойного) назначения (предупреждения о ракетном нападении, разведки, боевого управления и связи, навигации и многие другие). Но главное – отсутствуют боевые космические системы, предназначенные для поражения объектов в космосе, на Земле, в воздухе и на море. Можно также утверждать, что на Земле, в воздухе и на море не развернуто оружие, способное поражать объекты в космосе. Условность последнего утверждения связана с тем, что системы ПРО типа «Иджис», ГБИ, в перспективе С-400 и С-500, китайские системы способны, как показала практика, поражать отдельные космические аппараты на низких орбитах. Но специализированных наземных систем, которые ранее были разработаны в США и СССР, нет, и предпринимаются активные международные усилия для предотвращения подобной милитаризации космоса. В США в Центре Симсона при участии сотрудников ИМЭМО

РАН разработан Кодекс поведения в космосе. Россией и Китаем был предложен проект международного договора по запрету на размещение оружия в космосе.

Официальный Вашингтон пока не реагирует на эти инициативы по различным причинам. Однако необходимо иметь в виду, что США располагают наиболее развитой группировкой обеспечивающих систем военного назначения, больше других зависимы от ее успешного функционирования, а значит, наиболее уязвимы в этой сфере. Можно полагать, что в силу данного обстоятельства они в конце концов преодолеют свое молчание и будут активно содействовать запрету на размещение оружия в космосе и систем поражения космических объектов, развернутых на Земле, в воздухе и на море. Отдельно может стоять вопрос о согласованной на международном уровне практике ликвидации (без образования космического мусора) отработавших или потерявших управление космических объектов, представляющих угрозу в случае падения на Землю.

Периодически возникающие в экспертном сообществе опасения по поводу назначения и возможного боевого использования аппаратов типа космического беспилотника Х-37В (в случае успешного завершения экспериментальной отработки и начала серийного производства) для поражения объектов в космосе в перспективе могут быть обоснованы только в том случае, если все усилия по демилитаризации космического пространства в изложенном выше понимании окажутся тщетными. Такой поворот событий чреват началом гонки вооружений в космосе, угрожающей подорвать глобальную стабильность. В то же время широкое использование аппаратов типа Х-37В для поражения наземных объектов при наличии уже существующих видов вооружения явно нецелесообразно по критерию эффективности и стоимости.

В течение последних лет все настойчивее рассматриваются угрозы кибертерроризма, которые способны парализовать функционирование не только сложных военных систем, но и разветвленные важнейшие международные и национальные финансово-экономические сети. Перечисленные выше факторы представляется целесообразным включить как дестабилизирующие по отношению к глобальной стабильности.

Причины отсутствия систем ПРО в качестве одного из дестабилизирующих факторов глобальной стабильности следует пояснить подробнее.

Оценки эффективности любой ПРО всегда носят вероятностный характер, и количество пропущенных ракет и боезарядов при статистическом моделировании может находиться в пределах от нескольких десятков до нескольких сотен, но вероятность приближения их к нулю также нулевая. Это напрямую связано с нынешними представлениями о недопустимости даже нескольких ядерных взрывов на территории страны.

Эти положения полностью относятся и к объявленной в марте 1983 г. президентом Р. Рейганом программе «Звездных войн» (СОИ). Здесь можно отметить, что миф об истощении и развале СССР вследствие новой беспрецедентной гонки вооружений следует признать совершенно несостоятельным. Как реакция на программу СОИ в Советском Союзе были сформированы две симметричные программы СК-1000 и Д-20 и одна асимметричная – СП-2000. Из сотен НИР и НИОКР подавляющее большинство не реализовано, а затраты на те из них, которые получили некоторое развитие, несопоставимы с затратами на поддержание на плаву неэффективной советской экономики.

Вместе с тем определенные успехи были достигнуты в США в создании технологического задела в области лазерного оружия, малогабаритных космических аппаратов-«убийц», наземных и морских противоракетных комплексов с безъядерным перехватом. Но только последние комплексы ПРО получили дальнейшее развитие.

Детальный анализ влияния ЕвроПРО и глобальной ПРО США на российский потенциал ядерного сдерживания, неоднократно проводившийся ведущими отечественными конструкторами и независимыми экспертами, показал невозможность отражения массированной ракетной атаки. Об этом не менее убедительно свидетельствовали и данные докладов на международной конференции Министерства обороны РФ по проблемам ПРО, прежде всего – выступление генерал-полковника В. Герасимова с результатами моделирования перехватов российских боевых блоков¹. Весьма примечательно, что основная часть приведенных в его выступлении результатов моделирования относилась не к возможностям перехвата российских боевых блоков европейской ПРО, а стратегической ПРО на территории США с противоракетами *GBI*. Было показано, что двумя противоракетами указанного типа может быть поражен один боевой блок, не защищенный средствами преодоления ПРО. Лишь незначительная часть выступления посвящалась возможности перехвата российских боевых блоков противоракетами *SM-3*, но при нацеливании их не на территорию США, а на территорию Европы. Таким образом демонстрировались российские представления о необходимости ядерного сдерживания стран НАТО, со многими из которых Россия поддерживает теснейшие финансово-экономические и культурные связи, у которых покупает десантные корабли, авионику и которые привлекаются в качестве партнеров модернизации российской экономики.

Следует заметить, что критика подхода, где, по условиям моделирования, российские ракеты не включались в состав боевого оснащения средств преодоления, не имеет оснований. Дело в том, что тактико-технические требования к эффективности (и составу) средств преодоления ПРО имеют наивысший гриф секретности, и демонстрировать показатели эффективности на открытой международной конференции нельзя. В открытом виде специалистам приходится пользоваться экспертными оценками, в соответствии с которыми, например, для перехвата одного боевого блока иранской ракеты средней дальности с примитивными средствами преодоления ПРО потребовалось бы не менее пяти противоракет *SM-3* (блок 2В), а одного российского боевого блока – не менее 10 таких противоракет.

По данным монографии «Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество?», весь 50-летний опыт разработок и испытаний различных систем ПРО в СССР и США, в том числе и по программе СОИ, убедительно доказал, что невозможно создать ПРО, которая могла бы защитить территорию страны от ответного удара сотен боезарядов². Сегодня нет ни одного специалиста, способного предоставить соответствующие расчеты, которые опровергли бы это положение.

Сценарии поражения объектов ядерной триады массированными ударами ядерного высокоточного оружия нельзя считать состоятельными. Во-первых, потому, что подобные удары нельзя нанести одновременно. Во-вторых, это означало бы развязывание полномасштабной войны НАТО во главе с США против ядерной России. Подобные сценарии рассматривались еще в Советском Союзе, и уже тогда предполагалось, что удары в войне с применением неядерного оружия по объектам систем предупреждения о ракетном нападении (СПРН), пусковым установкам и командным пунктам ракетных войск стратегического назначения (РВСН), базам ракетных подводных крейсеров стратегического назначения (РПКСН), аэродромам стра-

¹Выступление зам. начальника Генерального штаба ВС РФ генерал-полковника В.В. Герасимова «Оценки глобального потенциала противоракетной обороны» на международной конференции «Фактор противоракетной обороны в формировании нового пространства безопасности» 3–4 мая 2012 г. в Москве (см.: http://mil.ru/conference_of_pro/day_agenda.htm).

² Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. М., 2012.

тегической авиации вызовут в ответ массированный ядерный удар по противнику, который, осознавая это, никогда не пойдет на такую авантюру.

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ТРАНСРЕГИОНАЛЬНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

В качестве факторов, способных нарушить региональную и трансрегиональную стабильность, целесообразно рассматривать те, которые перечислены как влияющие на глобальную стабильность, но масштаб их влияния не выходит за пределы регионов, и они не несут угрозы эскалации. Кроме того, к ним следует отнести угрозы вооруженных конфликтов из-за территориальных претензий, революции и этнические конфликты, сопровождающиеся вооруженной борьбой, массовой миграцией населения в соседние государства и т.п.

Важным фактором, оказывающим как стабилизирующее, так и дестабилизирующее воздействие на региональную и трансрегиональную стабильность, являются системы ПРО. Если, как показано ранее, невозможно создать ПРО для защиты территории государства от массированного удара, то развернуть относительно эффективную ПРО для отражения одиночных и групповых ракетных атак вполне возможно. Однако далеко не однозначным может быть представление о стабилизирующей (или наоборот) роли региональных систем ПРО. Все зависит от конкретных условий. Например, израильский «Стальной купол» и лазерный «Наутилус», в принципе, способны защитить территорию страны от ракет типа «кассам» и реактивных снарядов, и это в перспективе может привести к отказу от их запусков с палестинских территорий. С другой стороны, если ХАМАС будет способен значительно увеличить количество запусков, то «гонка» может иметь трудно прогнозируемые последствия. Примерно такая же ситуация складывается при развертывании в Израиле ПРО для защиты от ракет Ирана, который сможет наращивать количество своих жидкостных ракет типа «Шехаб-3» и твердотопливных типа «Седжил». По отношению к трансрегиональной стабильности более очевидным может быть дестабилизирующее влияние ПРО в треугольнике «Индия–Пакистан–Китай».

ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЗАИМНОГО ЯДЕРНОГО СДЕРЖИВАНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ

Все изложенные выше предложения по корректировке определения «стратегическая стабильность» и формированию новой системы дестабилизирующих факторов направлены главным образом на трансформацию обременительного принципа взаимного ядерного сдерживания между Россией и США. Призывы к этому со стороны официальных и влиятельных общественных организаций двух стран, уже неоднократно звучавшие на протяжении последних нескольких лет, вновь возобновились. Правда, некоторые из них противоречивы. Например, определенные меры в направлении трансформации взаимного ядерного сдерживания двух стран содержатся в докладе организации *Global Zero*, подготовленном весьма авторитетными авторами³.

Они предлагают одностороннее сокращение ядерных сил США более чем в 5 раз, до уровня в 900 боезарядов (по официальным данным, в США в активном резерве находятся 5113 стратегических и нестратегических боезарядов). Предлагается ликвидировать все нестратегические ядерные боезаряды и межконтинентальные

³ Gen. (Ret.) *Cartwright James*, Amb. *Burt Richard*, Sen. *Hagel Chuck*, Amb. *Pickering Thomas*, Gen. (Ret.) *Sheehan Jack*, Dr. *Blair Bruce* (Study Director). *Modernizing U.S. Nuclear Strategy, Force Structure and Posture*. *Global Zero U.S. Nuclear Policy Commission*. May, 2012 (см.: http://www.globalzero.org/files/gz_us_nuclear_policy_commission_report.pdf).

баллистические ракеты (МБР). Из оставшихся стратегических боезарядов половина будет находиться в пониженном состоянии боеготовности. Авторы справедливо полагают, что в этом состоянии американских сил явно недостаточно для поражения всех стратегических целей на территории России, поэтому последняя не должна опасаться разоружающего удара.

Стоит отметить, что, судя по последнему заявлению президента Б. Обамы о намерении сократить американские ядерные силы примерно до 1000 боезарядов по новому Договору, администрация США не безразлична к выводам общественных организаций.

Сложно предполагать, с учетом республиканского большинства в палате представителей, примет ли Конгресс США предложения президента Б. Обамы. Проще прогнозировать реакцию российского руководства, которое полагает, что никаких новых переговоров о взаимном сокращении ядерных вооружений не предвидится до разрешения проблемы европейской ПРО и глобальной ПРО США, а также без многосторонних сокращений ядерного оружия. Какие-то подвижки могли бы появиться после отказа США реализовать четвертую фазу ЕвроПРО. Но не в качестве американских уступок российским требованиям, а как результат собственных оценок ее низкой эффективности для отражения даже иранской ракетной угрозы. Такие оценки существуют уже давно и некоторое время назад были представлены влиятельными учеными Национальной академии наук США. Если в Москве согласятся на новые переговоры, то это будет касаться только СНВ, а не тактических (достратегических) ядерных средств. Препятствия на пути сокращения и контроля этого типа оружия связаны с совершенно иным геостратегическим положением России, по сравнению с США и, кроме того, с нерешаемыми в обозримой перспективе задачами верификации неразвернутых нестратегических боезарядов.

Глава 3. ПРОБЛЕМЫ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Практически все государства признают, что распространение ядерного оружия, критических материалов и технологий среди проблемных режимов и потенциально террористических организаций превратились в серьезнейшие новые угрозы международной безопасности XXI века. Однако приоритетность этих угроз в восприятии разных держав не одинакова.

Так, США ставят их на первое место, а Россия (что отражено в ее официальных документах по внешней политике и обороне¹) отдает приоритет опасности глобализации операций и расширения военной инфраструктуры и контингентов НАТО вблизи российских границ, созданию систем стратегической противоракетной обороны, милитаризации космического пространства, развертыванию стратегических неядерных систем высокоточного оружия. А распространение ядерного оружия и терроризм, с точки зрения Москвы, стоят намного ниже в списке военных опасностей.

Указанная асимметрия в восприятии безопасности во многом проистекает из исторической специфики условий и последствий окончания холодной войны. Но она ощутимо затрудняет сегодня сотрудничество великих держав в борьбе с новыми угрозами.

НОВЫЕ УГРОЗЫ

Обострение проблем климата и прогнозируемый дефицит углеводородного сырья определяют интенсивный рост мировой ядерной энергетики в ближайшие десятилетия, включая распространение критических технологий ядерного топливного цикла (ЯТЦ) и ядерных материалов. В обозримый период прогнозируется значительный абсолютный рост атомной энергетики², который имеет самое непосредственное отношение к вероятности распространения ЯО. Всего в мире (по данным на январь 2013 г.) эксплуатируется 435 энергетических реакторов, строятся – 65, запланировано – 167, предложены проекты – 317³.

Изначально режим нераспространения и его краеугольный камень – Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) – строились на принципе: отказ от ЯО в обмен на блага мирной атомной энергетики. Этот фундаментальный принцип ныне все более расшатывается: приобщение к мирной атомной энергетике становится каналом или предлогом для стран, стремящихся обрести ядерное оружие или технический потенциал его быстрого создания. Пример подала КНДР, ему следует Иран, а после него, возможно, на этот путь встанут другие станы Азии, Африки и Латинской Америки, многие из которых отличаются внутренней нестабильностью и вовлечены в региональные конфликты.

К новым угрозам, сопряженным с атомной энергетикой, относится стирание грани между «военным» и «мирным атомом», прежде всего через технологии ядерного топливного цикла⁴. Расширение круга государств – обладателей атомными тех-

¹ См.: Военная доктрина Российской Федерации, 5 февраля 2010 г. (http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

² См.: World Energy Outlook: Основные положения: Russian Translation. Paris: Intern. Energy Agency, 2009.

³ См.: World Nuclear Power Reactors & Uranium Requirements, 1 January 2013 // World Nuclear Association (<http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>).

⁴ См.: Le Monde diplomatique: Атлас 2010. Перев. с франц. Ю. Гусевой, А. Зайцевой. М., Центр исслед. постиндустр. о-ва, 2010, С. 100–101.

нологиям двойного назначения и запасами ядерных материалов создает в обозримой перспективе новый тип «виртуального распространения» по иранской модели, а именно: формально оставаясь в ДНЯО и под контролем МАГАТЭ, страны могут встать на «ядерный порог», то есть иметь и материалы, и технологии для быстрого (несколько месяцев) перехода к обладанию ядерным оружием.

Таким образом, при глубоком общем сокращении мировых ядерных арсеналов имеет место процесс стирания границ мирного и военного «ядерного фактора», его перемещение с глобального уровня отношений сверхдержав на региональный формат отношений третьих стран между собой и с великими державами.

Ядерное оружие утрачивает свой статусный характер, все более превращаясь из атрибута великих держав в «оружие бедных» против превосходящих обычных сил противников. Распространение ЯО среди нестабильных стран и радикальных режимов увеличивает еще одну опасность – вероятность приобретения ядерных материалов или взрывных устройств террористическими организациями, которые могут их использовать в актах «катастрофического терроризма».

ПРОБЛЕМЫ ДНЯО

Договор о нераспространении ядерного оружия остается самым универсальным по охвату стран международным документом (кроме Устава ООН), его членами являются теперь 188 государств ООН и только четыре стоят за его пределами (Израиль, Индия, Пакистан и КНДР).

Несмотря на уникальный по охвату субъектов характер ДНЯО, в первом десятилетии XXI в. перспективы нераспространения внушают мировой общественности и политикам большинства государств растущую тревогу.

Все еще не присоединившиеся к ДНЯО страны расположены в самых нестабильных регионах мира и вовлечены в конфликты, чреватые применением ЯО. Примеры Ирака, Ирана, КНДР, Ливии и ряда других стран продемонстрировали недостаточную эффективность международного контроля над оборотом ядерных материалов и технологий в рамках ДНЯО, прежде всего, гарантий Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Стало известно о развитии «черного рынка» ядерных материалов, технологий и экспертизы, охватившего деятельность ряда членов ДНЯО (в частности, Ливии, Ирана, Ирака, КНДР, Саудовской Аравии, Алжира, Египта, Индонезии) и инициированного лицами и организациями стран, не связанных ни Договором, ни сопряженными с ним экспортными ограничениями и контрольными механизмами (Пакистан).

Особую тревогу вызывают огромные накопленные в мире запасы урана со значительной степенью обогащения, а также плутония для энергетических, военных и научных целей (по оценочным данным, до 1700 т урана и 460 т плутония). Эти запасы как в ядерных, так и в «пороговых» и неядерных странах содержатся при самых разнообразных системах отчетности и в далеко не всегда надежных условиях хранения, защищенности от хищения или продажи злоумышленникам.

Можно с достаточными основаниями утверждать, что следующий этап распространения, если он наберет инерцию, не просто повлечет экспоненциальный рост угрозы применения ядерного оружия, но в силу слияния многочисленных факторов риска сделает использование ЯО в обозримой перспективе практически неизбежным – или в конфликте между государствами или в виде террористического акта.

ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ РЕЖИМА НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Проблема укрепления режима и механизмов нераспространения логически подразделяется на две составляющие: нераспространение применительно к государствам и нераспространение применительно к экстремистским и криминальным (террористическим) организациям. При этом первая составляющая имеет отношение и ко второй, поскольку доступ к ядерным материалам или боеприпасам террористы могут получить, прежде всего, через новые государства – обладатели ядерных материалов или ЯО.

Поскольку речь идет о государствах, то решающее обстоятельство заключается в том, что все страны мира, кроме четырех, являются членами Договора о нераспространении ядерного оружия, а четыре аутсайдера уже имеют ЯО. Следовательно, дальнейшее распространение может идти только через тайное нарушение Договора или путем открытого выхода из него, согласно ст. X последнего, с последующим созданием ЯО. Возможность первого пути продемонстрировали Иран, Ирак, Ливия, а второго – КНДР.

Отсюда логически вытекают главные направления перекрытия таких каналов распространения.

Первое – это повышение эффективности гарантий МАГАТЭ:

– необходимо добиться присоединения к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств, прежде всего, ведущих какую-либо ядерную деятельность. Нынешнюю ситуацию, при которой почти за 10 лет существования протокола только порядка 70 государств согласились соблюдать его, нельзя признать удовлетворительной;

– Группой ядерных поставщиков (ГЯП) должно быть принято общее правило, согласно которому присоединение к Дополнительному протоколу стало бы непременным условием получения экспортных поставок ЯМ, оборудования и технологий;

– необходимо существенное укрепление научно-технической и, соответственно, финансовой базы гарантийной деятельности Агентства.

Второе направление укрепления норм и механизмов ДНЯО лежит в русле совершенствования системы экспортного контроля:

– гармонизация национальных систем экспортного контроля, интеграция Китая, Индии и Пакистана в этот процесс, внедрение положения «Руководящих принципов» ГЯП (от 2004 г.) о «всеобъемлющем» контроле в национальные законодательства всех участвующих в мировом ядерном сотрудничестве государств. Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности резолюцию 1540.

Третье русло укрепления режима ДНЯО предполагает жесткую формализацию и повышение политической значимости процедуры выхода из Договора:

– заявление государства о предстоящем выходе из ДНЯО должно стать поводом для интенсивных проверок со стороны МАГАТЭ на предмет возможных нарушений Договора или соглашения о гарантиях, созыва внеочередной конференции стран –участников ДНЯО для рассмотрения мотивировки выхода из Договора и (в случае признания несоответствия этой мотивировки ст. X или невозможности решить проблему без выхода из Договора) незамедлительной передачи вопроса на рассмотрение СБ ООН в рамках гл. VI или гл. VII ст. 41 Устава ООН;

– все материалы и технологии, имевшиеся в данной стране на момент выхода из ДНЯО, независимо от их происхождения, должны использоваться только в мирных целях и оставаться под гарантиями МАГАТЭ;

– выход государства из ДНЯО или его нарушение с целью использовать материалы и технологии мирного атома для военных целей по решению СБ ООН могут

явиться поводом для применения силы в контексте борьбы с угрозой международной безопасности согласно гл. VII и ст. 42 Устава ООН;

– угроза выхода из ДНЯО и быстрого создания ЯО будет значительно снижена при ограничении распространения технологий ядерного топливного цикла и расширении роли многосторонних центров по обогащению урана и сепарации плутония.

Четвертое направление упрочения ДНЯО предполагает введение в силу и заключение дополнительных многосторонних договоров, призванных стать «барьерами» против его нарушения или выхода из него. Прежде всего, речь идет о двух из них:

– ратификация Соединенными Штатами и КНР Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний (ДВЗЯИ) как ключевого звена, соединяющего «вертикальное» и «горизонтальное» ядерное разоружение, что способствовало бы присоединению к ДВЗЯИ также Индии, Пакистана, Израиля и положило бы предел совершенствованию ядерных вооружений тех государств, которые его уже создали. Тем самым была бы поставлена преграда для создания ЯО остальными явными и тайными «пороговыми» странами;

– скорейшее заключение Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (в первую очередь оружейного урана) в военных целях (ДЗПРМ) и поэтапное расширение его охвата, с соответствующими механизмами контроля для ядерных и неядерных членов ДНЯО, подключение к нему «неприсоединившейся» тройки (Израиль, Индия, Пакистан).

Разумеется, такие меры реализуемы лишь в условиях единства великих держав и членов СБ ООН. Поскольку предложенные выше шаги подразумевают еще более жесткий режим нераспространения для неядерных стран, сильная политическая позиция пяти ядерных держав предполагает, и это пятое направление, их последовательное продвижение в выполнении обязательств по ст. VI ДНЯО о ядерном разоружении:

– воплощение в жизнь нового Договора СНВ от 2010 г. между Россией и США;

– начало переговоров о дальнейшем сокращении ядерных вооружений двух ведущих держав с учетом сопутствующих проблем (высокоточные обычные средства большой дальности, до-стратегические ядерные средства, предотвращение гонки космических вооружений и пр.);

– договоренности о предсказуемости программы ПРО США, прежде всего в Европе, и переговоры о сотрудничестве систем ПРО России, США/НАТО, например по обмену данными систем СПРН о пусках баллистических ракет;

– предоставление «ядерной пятеркой» (или поначалу хотя бы «четверкой») своих предприятий ЯТЦ (или изначально заводов по обогащению урана) под контроль МАГАТЭ, что могло бы ускорить и переговоры по ДЗПРМ и универсализацию Дополнительного протокола от 1997 г.;

– организация консультаций по многостороннему ядерному диалогу, с целью включения Великобритании, Франции и Китая в систему ограничений СНВ, принятия ряда мер контроля и доверия.

Шестое. В качестве инструмента материального поощрения лояльных государств – членов ДНЯО, в первую очередь, нужно развивать проекты предоставления гарантированного доступа к поставкам и услугам многосторонних центров ЯТЦ, а также вовлекать эти страны в программы безопасных мирных ядерных технологий и материалов следующего поколения. Привлекательность российской инициативы по ЯТЦ для многих стран может значительно усилиться, если наряду с обогащением Россия включит в инициативу также услуги по производству свежего топлива и обращению с ОЯТ.

Решение ядерных проблем КНДР и Ирана требует адресного подхода и единства великих держав в СБ ООН. В обмен на отказ от ЯО или критических ядерных технологий этим странам должны быть обеспечены гарантии безопасности, политические и экономические преимущества, включая возможности развития мирной атомной энергетики.

Вышеназванные пути и меры в отношении государств уже сами по себе значительно сузят возможность доступа к ядерным материалам или ЯО со стороны террористов. Дополнительно требуются совместные действия великих держав в прямом подавлении террористических организаций.

Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности, резолюцию 1540 и Конвенцию о борьбе с ядерным терроризмом от 2005 г. Необходимы международные программы по внедрению единых стандартов физической защиты, учета и контроля ядерных материалов в глобальном масштабе, начало чему было положено Вашингтонским саммитом в апреле 2010 г.

В годы холодной войны между СССР и США существовали области общих интересов и взаимодействия, в том числе – нераспространение ядерного оружия, плодом которого явился ДНЯО. Но тогда истинному и широкому сотрудничеству мешала конфронтация и глобальное соперничество двух сверхдержав, которые, безусловно, преобладали над отдельными звеньями сотрудничества.

Прекращение холодной войны, в принципе, устранило главное препятствие для взаимодействия двух стран. Однако политическое и военное неравенство между Россией и США, растущее взаимное недоверие как по центральным стратегическим вопросам, так и по региональным проблемам, выход на передний план новых мировых центров силы и негосударственных игроков, появление «черного ядерного рынка» – все это влечет принципиально новые опасности распространения.

Для их решения недостаточно уровня взаимодействия периода холодной войны: как новые угрозы, так и новые возможности настоятельно требуют качественно более высокого профиля сотрудничества, сопоставимого, а в некоторых сферах даже превосходящего прошлые союзнические отношения в НАТО или ОВД (например, совместные действия секретных служб, общие системы ПРО, сотрудничество по ИБОР).

Частично, положение можно исправить через глубокую трансформацию военно-политических отношений великих держав. Помимо этого, в рамках СБ ООН, «большой восьмерки», Совета России–НАТО и на других форумах, а также через усиление механизмов нераспространения необходимо реально, а не декларативно повысить приоритет нераспространения ОМУ и совместной борьбы с угрозой катастрофического терроризма в политике ведущих держав.

Из всех крупнейших держав РФ, в свете ее геополитического положения, новых границ и внутренней ситуации, подвергается наибольшей угрозе ядерного удара в случае распространения ЯО в странах Евразии, как и наибольшей опасности атомного терроризма. Поэтому Россия, по идее, должна была бы стать лидером в ужесточении режимов ядерного и ракетного нераспространения, поставить эти задачи на самое приоритетное место в своей стратегии безопасности.

Глава 4. ВОЗМОЖЕН ЛИ ПЕРЕХОД К МНОГОСТОРОННЕМУ ЯДЕРНОМУ РАЗОРУЖЕНИЮ?

Переговоры между Россией и США по ядерному разоружению в настоящее время находятся в тупике. Однако и в таких условиях следует искать точки соприкосновения в сфере ядерного разоружения. Одной из них является тема расширения круга государств – участников процесса, которое не может бесконечно оставаться двусторонним предприятием. За последние 20 лет, после окончания холодной войны, мировые ядерные арсеналы сократились почти на порядок (в 9–10 раз), при этом в основном за счет взаимных или односторонних сокращений ядерного оружия США и России.

Только призывы или политическое давление со стороны России и США едва ли будут достаточны в условиях все более полицентричного мира и растущей независимости остальных глобальных и региональных центров силы. Без «зацепки» за реальные интересы третьих держав различные механические схемы их «подключения» не сработают, какими бы удобными и стройными они ни казались в Москве или Вашингтоне.

На призывы двух главных ядерных держав присоединиться к ядерному разоружению, остальные члены «ядерного клуба» неизменно и стандартно реагируют в том духе, что для этого «большая двойка» должна сначала сократить свои арсеналы до уровня, более близкого к уровням вооружений других стран.

В ходе дискуссии, ее участники апеллируют к ст. VI Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), но заявляемые позиции пока остаются больше политической риторикой, а не основой для практических переговоров.

Рассмотрим эту проблематику в двух аспектах: политическом и военно-стратегическом.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Некоторые политические соображения ставят под вопрос идею «подключения» третьих стран к переговорам – как разом всем скопом, так и по очереди по формальным группам: европейская «двойка», «пятерка ДНЯО», «четверка аутсайдеров ДНЯО». Дело в том, что военно-политические отношения России и США с третьими странами слишком различны, чтобы решать проблему по формальным признакам.

Отношения России с Великобританией и Францией, как членами НАТО, в данной области определяются взаимодействием РФ с США. Две европейские ядерные державы вполне открыты в отношении ядерных сил, существенно сократили их и планируют дальнейшее сокращение в обозримом будущем. Серьезной самостоятельной или дополнительной ядерной угрозы для РФ, как и большого влияния на прогнозируемый военный баланс, эти государства не представляют – во всяком случае, пока стратегические ядерные силы (СЯС) России и США будут превышать уровень в 1000 единиц (по боезарядам).

Индия является традиционным близким государством, а Израиль – относительно недавним партнером России. Для США Израиль – давний фактический союзник, а Индия – новый партнер. Их подключение к ядерному разоружению для России и США теоретически желательно, но в плане безопасности не является сколь-нибудь важным или срочным делом.

Наибольшую тревогу у России должны вызывать отношения с Пакистаном и КНДР, которые могут быть резко дестабилизированы в случае радикальных и не зависящих от РФ перемен во внутреннем положении и внешней политике этих стран. Еще менее предсказуем Иран, если он перешагнет «ядерный порог», что может

спровоцировать войну в регионе и (или) цепную реакцию дальнейшего ядерного и ракетного распространения вблизи российских границ.

Ни в коем случае не следует ставить с ними на одну доску Китай, новую сверхдержаву XXI в., с которой у России развиваются стратегические партнерские отношения. Но и в его внутренней и внешней политике нельзя исключать крутых поворотов. С учетом растущего военно-экономического потенциала Китая, это единственная в мире держава, способная в течение 10–15 лет нарастить ракетно-ядерную мощь и сравняться с РФ и США, тем самым коренным образом изменить глобальную стратегическую картину мира, напрямую затронуть интересы безопасности РФ, США и соседних государств.

Поэтому ограничение ядерных вооружений КНР, ядерное разоружение Пакистана и КНДР, предотвращение обретения ЯО Ираном, безусловно, являются важнейшим интересом безопасности России.

Следует отметить, что это совпадает и с приоритетами США, хотя данное обстоятельство пока не стало объектом общественно-политического внимания двух держав. Однако в каждом случае для достижения таких целей требуется соответствующий формат и момент.

Кроме того, нельзя допустить, чтобы в политическом плане расширение состава участников процесса лишило Россию ее нынешнего уникального положения как главного и привилегированного партнера США по взаимодействию в сокращении ядерных вооружений.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ БАЛАНСЫ

Помня о том, что третьи ядерные державы принципиально не согласны объединяться в одну или две группы для сопоставления с ядерными силами каждой из двух сверхдержав, для удобства оценок военного баланса целесообразно все же схематично разбить «ядерную девятку» хотя бы на три группы.

Первая группа – это ведущая «двойка» сверхдержав: Россия и США.

Вторая – «тройка» остальных ядерных государств – членов Договора о нераспространении ЯО и постоянных членов Совета Безопасности ООН: Великобритания, Франция, Китай.

Третья группа – «четверка аутсайдеров» ДНЯО: Израиль, Индия, Пакистан и КНДР.

При этом объективность предполагает сравнение сопоставимых по классам ядерных вооружений государств, а не ограниченных новым Договором СНВ российских и американских стратегических ядерных сил (СЯС) – с совокупностью всех ядерных средств остальных государств – обладателей ЯО в целом.

Так, если согласно экспертным оценкам сложить все ядерные средства «тройки» и средства «четверки» по числу боезарядов (из них лишь Великобритания и Франция открыто публикуют информацию о своих ядерных силах), то с ними следует сравнивать не только стратегические силы, но все ядерные арсеналы России и США. К ним относятся стратегические и до-стратегические (оперативно-тактические) вооружения как оперативно развернутые, так и на складском хранении в разных режимах технического состояния и содержания.

В этом случае соотношение сил между каждой из двух ведущих держав, с одной стороны, и даже суммарной численностью арсеналов «тройки» и «двойки», с другой, выглядит крайне асимметрично в пользу РФ и США. Главная неопределенность связана более всего с оценкой ядерных сил Китая, поскольку остается без объяснения предназначение огромных защищенных подземных тоннелей, сооружаемых Корпусом второй артиллерии КНР (аналогом российских Ракетных войск

стратегического назначения, РСН). Если в них размещаются мобильные ракеты средней и межконтинентальной дальности, то их число может достигать многих сотен, а боеголовок – тысяч единиц, укрытых в тоннельных сооружениях общей протяженностью примерно в 5 тыс. км.

В связи с тем, что чаще всего только стратегические силы «большой двойки» сравниваются с ядерными средствами третьих государств, корректно вычленив вооружения «тройки» и «четверки», подпадающие под категорию стратегических вооружений, являющихся объектом нового Договора СНВ. Тогда соотношение еще более меняется в пользу РФ и США.

Нередко в качестве примера расширения формата переговоров приводятся ракеты средней и меньшей дальности, которые США и СССР ликвидировали по Договору РСМД от 1987 г. В 2007 г. две державы даже сообща призвали все остальные страны присоединиться к этому Договору. Понятно, что неядерные государства сходу отвергли эту инициативу как неравноправную. Но даже если вести речь только о странах с ядерными ракетами и объединить СЯС и системы, подпадающие под Договор РСМД, то и тогда соотношение арсеналов РФ, США, «тройки» и «четверки» все равно получается существенно в пользу «большой двойки».

Таким образом, при всей желательности ограничения и сокращения ядерных вооружений третьих стран как такового, в плане военного баланса по сопоставимым категориям – даже после выполнения нового Договора СНВ – Россия и США сохранят огромное превосходство над ядерными силами остальных государств. Причем это справедливо в отношении как всех этих государств в совокупности, так и по группам, а, тем более, – каждого в отдельности.

Кроме того, соотношение сил таково, что пока и на протяжении, как минимум, последующего десятилетия, с военной точки зрения (в отличие от политической) нет явной обязательности или срочности в «подключении» к ограничению вооружений третьих стран. Это относится не только к положению дел после выполнения нового Договора СНВ, но даже к гипотетической ситуации при возможном следующем договоре, если бы после 2020 г. он ограничил СЯС двух главных держав уровнем примерно в 1000 боезарядов. (Возможность такого договора с учетом разногласий по ПРО, высокоточным обычным вооружениям, тактическому ядерному оружию – отдельная тема.)

Еще более важный момент состоит в том, что серьезные переговоры и соглашения по ограничению ядерных вооружений – это не формальное присоединение к общим резолюциям ООН или ст. VI ДНЯО, а важнейший элемент военно-стратегических отношений государств. Поэтому для соглашений об ограничении вооружений необходимо, чтобы такие стратегические отношения существовали (например, взаимного ядерного сдерживания, как между США и Россией, а прежде – с Советским Союзом). Тогда одно государство может ограничить свои вооруженные силы и военные программы в обмен на то, что их ограничивает другое – в согласованном соотношении, порядке и на договорных условиях. В этом суть практических переговоров об ограничении и сокращении вооружений.

Не следует забывать, что третьи державы не «статисты» глобального ядерного баланса. Так же, как СССР (Россия) и США, каждое ядерное государство связывает с этим оружием собственные интересы: сдерживание ядерной или конвенциональной агрессии, международный статус и престиж, военно-политическое давление на противников, «козырь» на переговорах по другим темам и пр.

Некоторые ядерные державы имеют отношения более или менее симметричного взаимного ядерного сдерживания, которое при прочих равных создает оптимальные условия для переговоров. Другие страны имеют асимметричные отношения ядерного сдерживания, когда в наличии превосходство одной из них, что затрудняет

соглашения. Третьи – в принципе могут нанести друг по другу ядерный удар, но взаимное сдерживание в силу политических причин стоит на заднем плане их отношений и является как бы латентным, что не создает достаточного стимула к переговорам. Наконец, четвертые – вообще не имеют отношений взаимного сдерживания по военно-техническим или политическим причинам.

Великобритания и Франция – ядерные державы и находятся в пределах досягаемости ядерных вооружений друг до друга, но между ними нет отношений взаимного ядерного сдерживания. У них нет предмета для переговоров о взаимном ограничении ядерных сил. То же в принципе справедливо для отношений названных двух держав с США – все они являются союзниками по НАТО.

Исходя из той же логики, нет оснований для переговоров о взаимном ограничении ядерных вооружений Китая с Великобританией и Францией: они находятся вне досягаемости своих вооружений друг до друга и не имеют отношений ядерного сдерживания. Размеры и характеристики ядерного потенциала Пекина не имеют никакого стратегического отношения к силам и программам Парижа и Лондона, и между ними нет основы для соглашений о взаимном ограничении вооружений, хотя все они входят в «пятерку ДНЯО».

Взаимное ядерное сдерживание по политическим или военно-техническим причинам отсутствует также в отношениях США, Франции и Великобритании с Израилем, Индией и Пакистаном. В высшей степени асимметричное ядерное сдерживание между США и КНДР также не оставляет надежды на взаимное ограничение вооружений (кроме концепции безъядерной зоны на Корейском полуострове). Таких отношений не просматривается и в стратегических взаимоотношениях России с Индией, тогда как в отношениях РФ с Израилем, Пакистаном и КНДР вопрос не ясен. Хотя ядерное сдерживание здесь может присутствовать «закулисно» (латентно), оно едва ли создает осязаемый предмет переговоров о взаимном ограничении вооружений.

Точно так же у Китая нет взаимодействия по модели ядерного сдерживания с Израилем, Пакистаном и КНДР: первый находится вне досягаемости основных систем доставки ЯО, а два других – фактически или юридически союзники Пекина.

В отличие от этого, стратегические отношения Великобритании и Франции с Россией имеют в своей основе взаимное ядерное сдерживание. Стратегическая основа для переговоров есть, хотя она весьма асимметрична и практически нащупать ее нелегко.

Безусловно, асимметричное взаимное ядерное сдерживание присутствует в отношениях США и КНР, а также негласно (латентно) – между Россией и Китаем. Впрочем, это треугольник отнюдь не «равнобедренный» как по уровням сил, так и по политической удаленности держав друг от друга. При этом, если в стратегическом плане наличие предмета переговоров между США и Россией или США и КНР не вызывает сомнений, то диалог между Россией и Китаем – намного более туманная тема. Во всяком случае, весьма сомнительно, что такие переговоры и соглашения в обозримом будущем возможны в трехстороннем формате.

Таким образом, отношения взаимного сдерживания и переговоры возможны и в перспективе необходимы между Индией и Пакистаном, как и между Индией и КНР. Но и тут жизнеспособность трехстороннего формата далеко не очевидна в стратегическом и военно-техническом разрезах.

Наконец, два негласных и непризнанных ядерных государства на противоположных окраинах Евразии: соответственно, Израиль и КНДР – едва ли могут стать формальными участниками переговоров о разоружении с кем бы то ни было. Если их ядерные средства когда-то станут предметом соглашений, то, скорее всего – в рамках решения проблем безопасности, ограничения обычных вооруженных сил, урегулирования политических, экономических, территориальных и внутренних во-

просов. Это предполагает региональный формат и контекст укрепления режимов ДНЯО, а не традиционную модель соглашений о взаимном ограничении ядерных вооружений.

В целом, поскольку ядерные балансы третьих стран гораздо более глубоко вписаны в региональный контекст, чем СЯС России и США, то на перспективы ограничения их ядерных вооружений сильное влияние будут оказывать нерешенные территориальные вопросы (как этнические, конфессиональные и внутривнутриполитические проблемы) в отношениях между Индией и Пакистаном, КНР и Индией, КНР и Тайванем, странами Ближнего и Среднего Востока, а также ситуация на Корейском полуострове. Региональное соотношение сил общего назначения во всех указанных районах будет значительно больше дозвлет над ядерным разоружением, чем было в случае переговоров по ОСВ/СНВ между Россией/СССР и США.

Кроме того, с учетом относительно небольшой численности и менее высоких качественных характеристик ядерных сил третьих стран, вопросы их достаточности и возможности ограничения еще более усложняются влиянием на военный баланс со стороны интенсивно развиваемых систем региональной и глобальной ПРО, высокоточных обычных вооружений большой дальности.

ВАРИАНТЫ МНОГОСТОРОННЕГО ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ

Ядерное разоружение, отметим, уже имеет некоторые многосторонние форматы в лице договоров о нераспространении ядерного оружия, запрещении его размещения в космосе, всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и пр. Но прямых ограничений ядерных сил третьих стран пока нет, и именно это имеется в виду под переходом ядерного разоружения из двустороннего в многосторонний формат.

Указанные выше сложности не означают, что расширение круга государств – участников процесса ядерного разоружения невозможно, хотя это будет намного более трудным делом, чем 40-летняя история переговоров Москвы и Вашингтона.

Как представляется, при наличии политической воли и совмещении усилий двух ведущих ядерных держав, а также, безусловно, параллельно с продолжением их переговоров и соглашений в этой области – переформатирование процесса с двустороннего на многосторонний в принципе возможно.

Однако это переформатирование едва ли будет иметь модель прямого подключения к российско-американским переговорам «двойки» (Британия и Франция), «тройки» (те же и КНР) и «четверки» (Израиль, Индия, Пакистан, КНДР) ядерных государств.

Более вероятный в обозримом будущем (2020–2030 гг.) вариант – несколько форумов двустороннего формата:

- Великобритания/Франция–Россия;
- США–КНР;
- Россия–КНР (под большим вопросом);
- КНР–Индия (тоже трудно);
- Индия–Пакистан.

Какая-то координация этих форумов между собой была бы высшим достижением дипломатии Москвы и Вашингтона.

При этом в ряде случаев третьи страны должны будут опираться на технические средства контроля России и США или специальных международных организаций (в рамках ООН или МАГАТЭ).

Европейские державы. Все прошлые попытки СССР приплюсовать силы европейских стран к СЯС США и ограничить их единым потолком были отвергнуты Западом на том основании, что силы Англии и Франции являются национальными, а не

коллективными потенциалами сдерживания¹. В будущем эта позиция едва ли изменится. Отдельным переговорам России с двумя европейскими странами мешает огромная асимметрия СЯС сторон.

Согласие Великобритании и Франции хотя бы на некоторые меры доверия, транспарентности, инспекционной деятельности из «меню» нового Договора СНВ имело бы большое положительное значение как прецедент и как пример для других стран, прежде всего Китая. Но две европейские державы, видимо, не согласятся трактовать это как юридически обязывающее ограничение своих ядерных вооружений (даже согласно односторонне принятым программам модернизации), поскольку не пойдут на юридическую легализацию российского превосходства.

Что касается обязательства Британии и Франции не наращивать ядерные силы, то весомым дополнительным аргументом, чтобы заинтересовать США и НАТО, могло бы стать согласие России на переговоры по тактическому ядерному оружию (ТЯО).

Kumai. Пекин, наверное, можно постепенно вовлечь в процесс ограничения ядерных вооружений, но путь лежит не через благие пожелания о расширении числа участников процесса. Вовлечение его возможно только на сугубо прагматической основе: если он сочтет, что его уступки по части транспарентности и каких-либо лимитов на вооружения окупаются уступками Вашингтона (и по умолчанию Москвы) по тем вопросам, которые интересуют Пекин.

Китай ставит много условий, но реальной предпосылкой их согласия на переговоры является, видимо, признание Соединенными Штатами (и негласно Россией) права КНР на собственное ядерное сдерживание в отношении двух сверхдержав, несмотря на отсутствие стратегического паритета с ними. Это подразумевает обязательство двух ведущих держав не пытаться ослабить такой потенциал Китая посредством наступательных средств (ядерных и обычных) и оборонительных систем (ПРО США на Тихом океане и Воздушно-космическая оборона России за Уралом).

Соединенным Штатам трудно согласиться с этими положениями, в свете обязательств безопасности союзникам и партнерам (Япония, Южная Корея, Тайвань). А для России это нелегко ввиду ее растущего отставания от КНР по силам общего назначения (СОН) в Сибири и на Дальнем Востоке.

Таким образом, подключение Китая к процессу ядерного разоружения – это проблема существенного пересмотра военной политики США и России, а не только перемен в курсе КНР.

Реальные предпосылки согласия КНР на поэтапное «открытие» своих стратегических вооружений и их ограничение (хотя бы через обязательство не наращивать количественно) могут быть таковы:

– обязательство США не наращивать средства ПРО морского и наземного базирования на Тихом океане;

– обязательство США и России, что, в случае их договоренности о сотрудничестве в развитии ПРО в отдельных проектах (например, обмен данными средств предупреждения о ракетных пусках), КНР сможет принять участие в приемлемом для нее формате;

– переход США и РФ к переговорам о следующем соглашении СНВ, включая ликвидацию стратегических носителей, ограничение высокоточных средств в неядерном оснащении, ракетно-планирующих частично-орбитальных систем (в чем заинтересована и Россия);

¹ Первая такая попытка была предпринята в рамках Соглашения ОСВ-1 от 1972 г., затем – на переговорах об ОСВ-2 в конце 70-х годов и в Договоре РСМД от 1987 г.

– продвижение в ограничении нестратегических ядерных вооружений США и России, которое позволит поставить вопрос о транспарентности и ограничении китайских систем средней дальности и оперативно-тактического класса (против чего выступает Россия, но в чем заинтересованы также Япония, Индия, Южная Корея, Тайвань);

– отказ от идеи НАТО о передислокации российских нестратегических средств с запада на восток.

Наиболее вероятный формат переговоров – двусторонний диалог между США и КНР, параллельно с переговорами по СНВ между США и РФ и наряду с регулярными стратегическими консультациями России и Китая. Трехсторонний формат, видимо, возможен по сотрудничеству в сфере ПРО (например, обмен данными между системами предупреждения о ракетном нападении).

Южная Азия. Примерное равенство и однотипность ядерных сил Индии и Пакистана по носителям и боезарядам, а также практика их отдельного хранения создают стратегические и технические предпосылки для классических соглашений об ограничении ядерных вооружений и мерах доверия применительно к системам ракет средней и меньшей дальности по типу Договора РСМД от 1987 г.

Препятствия заключаются в острых политических отношениях сторон (территориальный спор, терроризм), индийском превосходстве в силах общего назначения, а в перспективе – по ПРО. Если с помощью великих держав и ООН эти препятствия будут сняты, то Южная Азия может стать еще одним примером перехода ядерного разоружения к многостороннему формату, правда, не путем «подключения» к переговорам России и США, а на отдельном региональном форуме.

Параллельный российско-американский диалог по следующему договору СНВ, сотрудничеству в сфере ПРО, начало диалога по ТЯО, наряду с переговорами США и Китая – могут ощутимо способствовать процессу в Южной Азии.

Указанные инициативы могли бы также стимулировать диалог на Ближнем Востоке и Корейском полуострове в региональном масштабе и в контексте укрепления режимов ДНЯО.

* * *

В заключение вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, соотношение сил третьих стран с Россией и США таково, что с военной точки зрения (в отличие от политической) нет явной обязательности или срочности в «подключении» к ограничению их вооружений. Это относится не только к положению дел после выполнения нового Договора СНВ, но даже к гипотетической ситуации при возможном следующем договоре, если бы он ограничил СЯС двух главных держав уровнем примерно в 1000 боезарядов.

Во-вторых, Франция и Великобритания вряд ли пойдут на подключение к ядерному разоружению иначе, чем в условиях действенного режима нераспространения. Они не склонны проявлять интерес к идее снижения боеготовности ядерных сил как средства укрепления стабильности. Между тем, согласно мнениям некоторых экспертов, и Париж, и Лондон смогли бы подключиться к наработанным (или обсуждаемым) Москвой и Вашингтоном механизмам обеспечения транспарентности и взаимного доверия. Это, на наш взгляд, наиболее реалистичный вариант их вовлечения в российско-американский тандем в области контроля над ядерными вооружениями с тем, чтобы придать последнему многосторонний характер.

В-третьих, ведение переговоров и достижение соглашений состоятельно только между странами, имеющими отношения взаимного ядерного сдерживания. Тогда при наличии благоприятных политических условий откроется возможность симметрич-

ных или асимметричных ограничений в зависимости от соотношения их ядерных средств.

В-четвертых, на практике многосторонний формат разоружения может реализоваться в виде нескольких форумов двустороннего формата: Великобритания/Франция–Россия, США–КНР, Россия–КНР (под вопросом), КНР–Индия, Индия–Пакистан.

Очевидно, что эти форматы и форумы по необходимости будут разнесены по времени и пространственному охвату. Однако, учитывая сложности в стратегических взаимоотношениях ядерных государств (и неядерных стран), определенная координация переговоров разных сторон между собой была бы высшим достижением российской и американской дипломатии.

Глава 5. ТОРГОВЛЯ ОРУЖИЕМ И МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ТОРГОВЛЯ ОРУЖИЕМ – ФАКТОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Попытки международного сообщества найти адекватный способ решения существующей дилеммы между производством В и ВТ и их поставками на внешние рынки, определяемых интересами национальной безопасности, с одной стороны, и контролем над вооружениями, с другой стороны, пока нельзя признать удачными. На уровне СБ ООН и других форумах уже в течение многих десятилетий обсуждается вопрос о возможных последствиях поставок вооружения для региональной и международной стабильности, ответа на который на сегодняшний день нет¹.

Текущая ситуация характеризуется продолжением процесса увеличения объема глобальных военных расходов, которые в 2012 г. достигли астрономической цифры – 1.75 трлн долл. Первое место в списке стран с наибольшими военными расходами на протяжении многих десятилетий занимают США. В 2013 г. военные расходы США составят 631 млрд долл.² Китая – 114.2 млрд долл., России – 71 млрд долл.³, Великобритании (58.98 млрд долл.), примерно столько же у Франции и Японии и несколько меньше у Германии (41.57 млрд долл.)⁴. В странах Ближнего Востока, нестабильность в которых продолжает нарастать, военные бюджеты растут наиболее заметным темпами. Самый высокий средний долевым показателем соотношения расходов на оборону в процентах от ВВП по периоду 2004–2011 гг. имеют Оман (7.93%), Саудовская Аравия (8.13%), Израиль (7.49%), Ирак (7.65%) и Иордания (5.48%). Показатели в пределах от 4% до 5% характерны для Йемена, Кувейта и Сирии. Лидером в регионе по военным расходам является Саудовская Аравия⁵. В 2012 г. по данным СИПРИ⁶, страны Ближнего Востока вновь значительно увеличили свои военные расходы (на 8.3%). Наибольший прирост в регионе Ближнего Востока продемонстрировали: Оман (51%), Саудовская Аравия (12%) и Кувейт (10%).

Растет и объем мировой торговли оружием. Если в 2009 г. он составлял 46.14 млрд долл., то в 2010 – 56.212 млрд долл. (рост на 21.83%), в 2011 – 67.257 млрд долл. (рост относительно предыдущего года составил 19.65%), а в 2012 – 69.84 млрд долл. (самые большие цифры с момента окончания эпохи «хо-

¹ См. резолюции ООН 46/36 L от 9 декабря 1991 г., 51/45 N от 10 декабря 1996 г., 51/47 B от 10 декабря 1996 г., 56/24 V от 24 декабря 2001 г., 60/69 и 60/82 от 8 декабря 2005 г.

² URL: http://flotprom.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=131550

³ URL: <http://www.komitet2-15.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124055050054.html> В заключении Комитета Госдумы по обороне на законопроект «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» отмечено, что расходы по разделу «Национальная оборона» на 2013 г. предусмотрены в сумме 2 141,2 млрд руб. (или 71 млрд долл.) и превышают объемы 2012 г. на 14,8 % в номинальном выражении. В соответствии с планами в 2014 г. расходы на национальную оборону возрастут в сопоставлении с 2013 г. еще на 17,6% и в 2015 г. – на 19,7 % в сопоставлении с 2014 г.

⁴ Данные о военных расходах по всем странам имеются по адресу URL: <http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/Millex.nsf/>.

⁵ Детальная информация по военным расходам всех стран Ближнего Востока и Северной Африки за период с 2004 по 2011 гг. имеется в Ежегоднике ЦАМТО-2012: статистика и анализ мировой торговли оружием: Глава 1. Мировые расходы на оборону в 2004–2011 гг. (URL: <http://armstrade.org/pages/main/magazines/yearly/report/1/index.shtml>).

⁶ Sam Perlo-Freeman, Elisabeth Sköns, Carina Solmirano and Helen Wiland. Trends in world military expenditure, 2012 // SIPRI Fact Sheet From 15 April 2013 (URL: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=458#).

лодной войны»). Согласно имеющемуся мировому портфелю заказов, заявленным намерениям по прямой закупке, а также с учетом проводимых и планируемых к объявлению тендеров мировой экспорт вооружений в 2013 г. прогнозируется в объеме 60.206 млрд долл., в 2014 г. – 63.322 млрд долл. и в 2015 г. – 77.5 млрд долл.⁷ Таким образом перспектива роста мирового рынка оружия в ближайшие 4 года очевидна. Более того, если мировая экономика не войдет в новую полосу кризиса, реальный объем экспорта будет существенно выше (оценочно на 20%) за счет заключения новых контрактов и реализации по ним поставок в расчетный период. Существенный рост объемов экспорта в ближайшие несколько лет в наибольшей мере будет обусловлен фактическим началом выполнения США ряда «мегаконтрактов» с Саудовской Аравией и другими странами Ближнего Востока, причем большая часть крупных контрактов была заключена после прокатившейся так называемой «арабской весны» по странам Северной Африки и Ближнего Востока и прямой агрессии НАТО против Ливии. «Благоприятным» фоном для новых заказов на закупку вооружений стран ближневосточного региона является также продолжающаяся нестабильность в Сирии. По сути США по максимуму использовали для себя региональную конфликтность: рост портфеля заказов на американское вооружение фактически имеет «лавинообразный» характер. При этом одновременно происходит «выдавливание» с рынка вооружений Ближнего Востока России⁸.

Международная политика в области контроля за торговлей оружием имеет длительную историю и неразрывно связана с историей урегулирования военных конфликтов. Система международного права в этих областях постоянно пополняется международными документами и режимами, которые призваны отвечать на те или иные вызовы мирному сосуществованию государств. Однако принимаемые меры не успевают отвечать на современные вызовы безопасности, а быстро меняющиеся политические изменения в мире обуславливают изменения характера военных конфликтов и военных тактик, оказывающих влияние на международную безопасность, при этом некоторые из них стали представлять не только локальную, но региональную и даже глобальную угрозу.

9 декабря 1991 г. ГА ООН приняла резолюцию 46/36 L, озаглавленную «Транспарентность в вооружениях», в соответствии с которой в ООН был создан Регистр обычных вооружений (далее – Регистр), в который, начиная с 1992 г., государ-

⁷ Эти и другие данные по объемам мирового экспорта имеются по адресу URL: <http://www.armstrade.org/includes/periodics/mainnews/2012/0801/100214120/detail.shtml>, а также опубликованы в журнале «Мировая торговля оружием» № 7–8 за 2012 г.

⁸ При самых общих подсчетах нереализованные контракты с Саудовской Аравией (за счет вытеснения России с этого рынка США) оцениваются в 4.5 млрд долл., упущенная выгода России на рынке Ирана составляет около 13.5 млрд долл. В случае неисполнения обязательств по Сирии (по политическим причинам – введение эмбарго ООН, или техническим – блокада поставок западными странами) общий «недобор» потенциальных поставок российских вооружений в страны региона может составить более 20 млрд долл., а если к этому присовокупить неопределенность ситуации с реализацией контрактов с Ираком (4.2 млрд долл.), то общие потери России на рынках вооружений Ближнего Востока могут составить более 24 млрд долл. Этот «недобор» составляет почти половину от имеющегося на текущий момент общего портфеля заказов России на экспорт вооружений (согласно официальным данным – около 46 млрд долл.). Аналогичная ситуация будет иметь место в отношении военного экспорта России в страны Северной Африки. В период 2013–2016 гг. доля стран этой группы в общем объеме российского военного экспорта может сократиться до 5 и менее процентов, против 12.5% в предыдущие четыре года. Для справки заметим, что среди стран Северной Африки наиболее крупные потери в сфере ВТС Россия понесла в Ливии, которые оцениваются в 4 млрд долл.

ства–члены ООН на добровольной основе предоставляют информацию о международных поставках (экспорте и импорте) семи основных категорий обычного оружия⁹.

Создание Регистра ставило целью не только и не столько вести статистический учет поставок В и ВТ, сколько использовать эти данные для понимания за каким пределом поставки вооружения могут стать чрезмерными для международной безопасности в глобальном измерении. Обсуждение роли Регистра именно в таком контексте продолжается с момента его создания, но и на сегодня не достигнуто единого мнения, что же представляет собой «чрезмерное и дестабилизирующее» накопление оружия для международной безопасности, кем и какие решения могут приниматься в случае установления такого явления. Более того, судя по обзорам действия Регистра, количество государств, представляющих отчеты об экспорте и импорте на постоянной основе невелико, в среднем по экспорту в течение многих лет систематически отчитывается порядка 25–30 государств, а по импорту – до 40¹⁰. Но даже несмотря на далеко неисчерпывающий характер имеющейся информации, ее достаточно, чтобы придти к заключению, что поставки оружия во взрывоопасные регионы и в зоны явных и назревающих конфликтов оказывают или в будущем могут оказать дестабилизирующее влияние на международную безопасность, что проявляется ростом конфликтных ситуаций и возрастающего в ряде регионов напряжения. К примеру, в период 1992–2012 гг. вооружения разных категорий поставлялись в такие реально и потенциально кризисные страны, как:

США – в Афганистан, Бахрейн, Египет, Израиль, Иорданию, Ирак, Йемен, Колумбию, Кувейт, Нигерию, Оман, ОАЭ, Пакистан, Саудовскую Аравию, Турцию, Эквадор;

Австрия – в Ботсвану, Египет, Саудовскую Аравию;

Бельгия – в Бахрейн, Иорданию, Уругвай;

Беларусь – в Анголу, Алжир, Азербайджан, Армению, Иран, Йемен, Конго, Оман, Сирию, Судан, Эритрею, Эфиопию,

Болгария – в Анголу, Азербайджан, Египет, Зимбабве, Йемен, Камбоджу, Сирию, Уганду, Эритрею, Эфиопию;

Бразилия – в Катар, Саудовскую Аравию;

Великобритания – в Алжир, Иорданию, Ирак, Замбию, Камерун, Кувейт, Пакистан, Саудовскую Аравию, ОАЭ, Южную Африку;

Греция – в Ирак;

Германия – в Бахрейн, Египет, Ирак, Колумбию, Кувейт, Южную Африку, Турцию, ОАЭ, Уругвай;

Израиль – в Колумбию, Уругвай, Турцию;

Италия – в ОАЭ, Венесуэлу, Эритрею;

Канада – в Ботсвану, Ирак, Нигерию, ОАЭ, Саудовскую Аравию, Судан;

Нидерланды – в Бахрейн, Египет, Иорданию, Пакистан, ОАЭ;

Россия – в Азербайджан, Алжир, Анголу, Бангладеш, Буркина-Фасо, Венесуэлу, Джибути, Египет, Зимбабве, Иран, Йемен, Колумбию, Кувейт, Лаос, Ливию, Мьянму, Нигерию, ОАЭ, Руанду, Сенегал, Сирию, Судан, Туркменистан, Турцию, Уганду, Узбекистан, Уругвай, Чад, Эритрею, Эфиопию;

Украина – в Азербайджан, Анголу, Алжир, Армению, Бангладеш, Бурунди, Гвинею, Грузию, Замбию, Египет, Израиль, Иорданию, Ирак, Йемен, Конго, Кению, Мьянму, Нигерию, Уганду, Южную Африку;

⁹ Эти категории включают: I. Боевые танки; II. Боевые бронированные машины; III. Артиллерийские системы большого калибра; IV. Боевые самолеты; V. Боевые вертолеты; VI. Военные корабли; VII. Ракеты и ракетные пусковые установки.

¹⁰ Полный перечень стран – участниц Регистра и их отчеты с 1992 г. по настоящее время имеются по адресу: <http://disarmament2.un.org/cab/register.html>.

Франция – в Ботсвану, Венесуэлу, Египет, Иорданию, Йемен, Камерун, Катар, Колумбию, Нигерию, Оман, ОАЭ, Пакистан, Саудовскую Аравию, Турцию¹¹.

Еще большим негативным явлением, оказывающим влияние на международную безопасность, является практически бесконтрольное распространение стрелкового оружия и легких вооружений (далее – ЛСО), роль которого в зарождении и поддержании региональных и локальных конфликтов имеет определяющее значение. И несмотря на то, что еще в 1996 г. были разработаны «Руководящие принципы ООН в отношении международных поставок оружия», оно легально и нелегально продолжает поступать в огромных количествах в кризисные и конфликтные районы из разных источников и из разных стран. По словам бывшего Генерального секретаря ООН Кофи А. Аннана «Стрелковое оружие: легкое оружие – тяжелые проблемы»¹².

Попытки международного сообщества разработать эффективные способы контроля за распространением ЛСО предпринимаются как на региональном уровне, так и на глобальном – в рамках ООН. Так, в 1995 г. были приняты Вассенаарские договоренности по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного назначения, которые функционируют с 1996 г. по настоящее время.

В 1997 г. страны – члены Организации американских государств (ОАГ) подписывают Межамериканскую конвенцию о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, средств взрывания и других, связанных с ними элементов. Конвенция считается первым международным документом в этой области. В последующем, в развитие этой Конвенции были приняты: в 1998 г. – «Типовые правила ОАГ по контролю за огнестрельным оружием», в 1999 г. – Межамериканская конвенция о транспарентности приобретений обычных вооружений, в 2002 г. – Декларация Антигуа по вопросу распространения ЛСО в регионе Центральной Америки, в 2003 г. – «Типовые правила ОАГ по контролю над брокерской деятельностью в области огнестрельного оружия, его частей, компонентов и боеприпасов».

В 1998 г. Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) вводит мораторий на импорт, экспорт и производство ЛСО в Западной Африке. Позже, в июне 2006 г. ЭКОВАС приняло Конвенцию о стрелковом оружии и легких вооружениях, боеприпасах к ним и других связанных с ними материалах, основные положения которой направлены на предотвращение дестабилизирующего накопления оружия и боеприпасов в Западной Африке и создание эффективных механизмов контроля. В том же, в 1998 г., Европейский союз (ЕС) принимает Кодекс поведения ЕС в области экспорта вооружений, действующий по настоящее время. В ноябре 2000 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в соответствии с принципами ОБСЕ, регулирующими поставки обычного оружия (1993 г.), приняла Документ о легком и стрелковом оружии, который содержит положения, направленные на борьбу с нелегальной торговлей ЛСО. Участниками Документа являются 56 государств – членов ОБСЕ, которые, начиная с 2002 г., ежегодно обмениваются информацией о поставках ЛСО. В 2001 г. Сообществом по вопросам развития стран юга Африки для решения проблем незаконной торговли ЛСО принимается Декларация об огнестрельном оружии, боеприпасах и других связанных с ними материалах (Протокол САДК).

В июле 2001 г., в развитие региональных инициатив и Протокола к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, на Конференции

¹¹ Детальные количественные и видовые (по видам категорий В и ВТ) данные о поставках всех стран имеются по адресу: <http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx>.

¹² URL: <http://unclef.com/russian/conferen/SmallArms/brochure.htm> (от 10.07.2001).

ООН по стрелковому оружию принимается Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней (далее – Программа), устанавливающая некоторые параметры международного сотрудничества в этой сфере и содержащая соответствующие рекомендации на национальном, региональном и глобальном уровнях. В ней было рекомендовано начать переговоры об отдельном документе, касающемся отслеживания незаконного ЛСО. Такие переговоры продолжаются уже более 12 лет, но безрезультативно. Государствам так и не удалось согласовать субстантивные итоговые документы по вопросам осуществления Программы ни на совещаниях правительственных экспертов, созываемых раз в два года, ни на обзорных конференциях, проведенных 2006 и 2012 годах¹³. Отчеты государств о выполнении Программы, как показал анализ, весьма малоинформативны. В них, как правило, содержится общая информация о национальных мерах по осуществлению контроля за оборотом ЛСО, а также приводятся некоторые количественные данные об изъятом или уничтоженном оружии. Не являются исключением в этом плане и отчеты России¹⁴.

Кажущееся изобилие различных международных документов в сфере трансферта легких вооружений и стрелкового оружия не должно вводить в заблуждение. Все эти документы не являются юридически обязывающими и носят, как правило, только рекомендательный характер. Они не предусматривают ни введения каких-либо репрессивных и ограничительных мер на международном уровне в отношении нарушителей правил торговли оружием, ни образования уполномоченных международных организаций, ни создания отдельного института по контролю над производством и трансфертом обычных вооружений и технологий их производства. ЛСО и сегодня продолжает поступать в «горячие точки» вооруженных конфликтов практически в неограниченном количестве.

Объем мировой разрешенной торговли ЛСО и боеприпасами к ним по оценкам ООН превышает 7 млрд долл. США в год¹⁵. К этому следует присовокупить оборот нелегальной торговли ЛСО, который по оценкам экспертов составляет не менее 3–4 млрд долл. в год. Статистика говорит сама за себя: объём производства боеприпасов к стрелковому оружию достигает, приблизительно, 14 млрд патронов в год – по два на каждого человека; огнестрельное оружие выпускают около полутора тысяч предприятий в более чем 90 странах; ежегодно порядка 1 млн ед. стрелкового оружия меняют хозяев в результате кражи или утери¹⁶. По оценкам авторитетных источников, общее количество ЛСО, находящегося в обороте, составляет не менее 875 млн ед., из которых порядка 42% используются вооруженными силами стран мира, порядка 3–4% – правоохранительными органами, более половины (55–60%) –

¹³ См. Доклад Генерального секретаря. Незаконная торговля стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах.// Док. ООН A/67/176 от 25 июля 2012 г. Все материалы обзорной Конференции 2012 года имеются по адресу: <http://www.poa-iss.org/RevCon2>.

¹⁴ Текст доклада за 2011 г. см.:

URL: <http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/PoANationalReports/2012@163@PoA-ITI-Russia-2012.pdf>.

¹⁵ Доклад Генерального секретаря ООН «Стрелковое оружие». Документ СБ ООН S/2011/255 от 5 апреля 2011 г.

¹⁶ Более подробно см. URL: <http://amnesty.org.ru/controlarms-info>.

находится в частных руках и около 1% – в неправительственных, повстанческих и незаконных вооруженных формированиях¹⁷.

В кризисные и конфликтные районы ЛСО поступает из разных источников, чаще всего небольшими партиями, которые постепенно превращаются в поток, нередко становясь «спусковым крючком», развязывающим конфликт. Известно, что за период с 1990 г. ЛСО служило главным орудием войны в 46 из 49 крупных конфликтов, в результате которых погибло более 4 млн человек. Примерно 80% государств – членов ООН не имеют конкретных законов или нормативных актов, охватывающих брокерскую деятельность в рамках их систем контроля за экспортом оружия, а контроль за конечным использованием ЛСО практически не осуществляется. Что касается добровольного представления в Регистр отчетов о поставках ЛСО, то со времени одобрения этой рекомендации ГА ООН в 2003 г. такую информацию представляет весьма ограниченное количество государств: в последние несколько лет 18–23¹⁸. Данные об экспорте ЛСО наиболее крупные производители этого вида оружия (Китай, Россия и США) в Регистр ООН не представляют¹⁹.

ВОЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И САНКЦИОННЫЙ РЕЖИМ

Торговля оружием и недостаточная эффективность существующих международных мер контроля за его оборотом, доказательная база чему была представлена выше, способствует поддержанию существующих и вновь возникающих военных конфликтов, большая часть которых происходит вне привычного понимания войны между государствами, т.е. между симметричными по статусу и возможностям сторонами. И все они ведутся с использованием обычных вооружений, где главенствующую роль имеют ЛСО, при этом до 90% погибших и раненых в современных конфликтах составляют не вооруженные комбатанты, а гражданские лица.

По данным ООН в 2008–2009 гг. в мире протекало 14 крупных вооруженных конфликтов²⁰, в 2010 – 24, в 2011 г. их уже стало 26, большинство из которых продолжается и в 2012–2013 гг.²¹ Из известной статистики военных конфликтов наиболее значимыми являются следующие.

В Африке. Демократическая Республика Конго с 1997 г. выступает против племенных вооруженных формирований и иностранных наемников; в Нигерии межэтнические и межрелигиозные столкновения с определенной периодичностью продолжаются с 1970 г.; в Сомали конфликт не затухает с 1978 г. и имеет этнические и криминальные причины; Судан с 1983 г. борется против Народной Армии Освобождения Судана и Движения за Справедливость и Равенство, причем масштабы конфликта с 2003 г. растут (кризис в Дарфуре обсуждается в ООН практически на постоянной основе и многими экспертами признается геноцидом); Судан и Южный Су-

¹⁷ Более подробно по вопросам ЛСО см.: Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: основы, проблемы и перспективы. Под ред. Н.И.Калининой. М. ИМЭМО РАН, 2010. С. 70–77.

¹⁸ Категории поставленных ЛСО и их количество имеется по адресу: <http://www.un-register.org/SmallArms/Index.aspx>.

¹⁹ Более подробно по этим вопросам см.: Калинина Н.И. Пути международного ограничения мировой торговли оружием/Мировая экономика и международные отношения, 2013, № 1. С. 29–47.

²⁰ ООН признает конфликт крупным в том случае, если в результате вооруженного насилия погибло более 1 тыс. человек.

²¹ Наиболее полная база данных о вооруженных конфликтах с 1946 г. по настоящее время имеется на сайте Университета Упсалы (Швеция) по адресу URL: www.ucdp.uu.se/database.

дан с 2011 г. (фактически сразу же после обретения Южным Суданом независимости) конфликтуют за правообладание нефтяных месторождений и путей их транспортировки, Уганда с 1986 г. воюет с «Армией Бога», которая является мусульманской организацией экстремистского толка, претендующей на власть в стране, причем в конфликт вовлечен и Судан, поддерживающий «Армию Бога».

На Ближнем Востоке. Ситуация в этом регионе в настоящее время самая напряженная, где т.н. «арабская весна», начавшаяся в 2010 г., охватила не только Ближний Восток, но Северную Африку. К концу 2011 г. правительственные режимы были свергнуты в Тунисе, Египте, Ливии и Йемене, гражданские восстания различной интенсивности произошли или происходят в Бахрейне, Алжире, Ираке, Иордании, Кувейте, Марокко, Мавритании, Омане, Саудовской Аравии, Судане, Западной Сахаре и Палестине. Кровавая гражданская война в настоящее время продолжается в Сирии²². «Арабская весна» далека от своего логического завершения и постепенно перерастает в «исламистскую зиму», где в странах победивших революций эйфория сменяется конфликтами между теми, кто совсем недавно сообщал свержал прежнюю власть. Возрастает опасность распространения этих процессов, как эффекта «домино», на другие арабские страны и нет уверенности, что удастся удержать от внутренних политических катаклизмов другие арабские монархии Персидского залива.

В Азии. Иракское правительство и международные силы с 2003 г. продолжают борьбу против иракских повстанцев и террористов «Аль Каеды»; Израиль с 1975 г. борется против террористических группировок («Хамас», «Хезболла», «Палестинский Исламский Джихад» и др.); Афганское правительство с 1978 г. воюет с «Талибаном» и «Аль Каедой»; Индия с 1986 г. борется с сепаратистами из Кашмира; Шри Ланка с 1978 г. воюет с организацией «Тигры Освобождения Тамил Илама».

На Европейском континенте. В затихшей фазе (после прохождения в 2008 г. «горячей» фазы грузино-осетинского конфликта с военным участием России) находится ситуация в отколовшихся частях Грузии – Абхазии и Южной Осетии – объявивших о независимости, которая признана пока только Россией и Никарагуа.

В Латинской Америке. Колумбия с 1964 г. ведет борьбу с Революционными Вооруженными Силами Колумбии, причем с 1978 г. конфликт находится в активной фазе. Есть серьезные военно-политические проблемы во взаимоотношениях с Венесуэлой, которые в любой момент могут перерасти в серьезное военное противостояние.

Кроме перечисленного и далеко не исчерпывающего перечня, в мире насчитывается несколько десятков конфликтов, острота которых по разным причинам снизилась, однако при определенном стечении обстоятельств, они могут вновь вспыхнуть (т.н. «замороженные» конфликты). *В Европе* – это грузино-осетинский конфликт. *На Ближнем Востоке* – Израиль против Сирии и Ливии; Израиль против Египта; Израиль против Ирана; Иран и Турция против курдов. *В Азии* – Индия против сепаратистов из Ассама и Манипура; Мьянма (Бирма) против вооруженных формирований различных этнических меньшинств; Непал против инсургентов-маоистов; Китай против сепаратистов Синьцзяна; Филиппины против террористической исламистской организации «Абу Сайаф» и против Новой Народной Армии; Таиланд против сепаратистов в южных провинциях страны. *В Африке* – власти Кот-д'Ивуара против вооруженных оппозиционеров; Центральноафриканская Республика против инсургентов; Чад против инсургентов;

²² Более подробно о причинах конфликтов и о ходе их развития см. материалы Института Ближнего Востока: URL: <http://www.iimes.ru/index.html>.

Эфиопия против Эритреи; Зимбабве против оппозиции. *На американском континенте* – Гаити против различных оппозиционных фракций²³.

Если оценивать общую совокупность факторов, приводящих к военным конфликтам, то несмотря на все их многообразие, безусловно существенной подпиткой для их возникновения и поддержания является поставка обычных вооружений и легкого стрелкового оружия, даже если это происходит на вполне законной основе.

С позиций международного права одним из способов урегулирования локальных военных конфликтов, связанных с трансфертом оружия, является введение различных видов санкций: финансовых, торговых, эмбарго на поставки вооружений, запреты на трансграничные поездки и авиационные перевозки. При этом считается, что наиболее эффективным способом является введение эмбарго на поставку различных видов вооружений обоим конфликтующим сторонам. По состоянию на 2013 г. эмбарго ООН на поставки оружия действуют в отношении Организации «Аль-Каида», Движения «Талибан», Демократической Республики Конго, Ирака, Ирана, КНДР, Кот-д'Ивуара, Либана, Ливии, Северной Кореи, Сомали, Судана, Эритреи²⁴. Принятие решений о санкциях в СБ ООН обычно проходит трудно, поскольку позиции и политика постоянных членов СБ ООН в отношении рассматриваемых государств нередко диаметрально противоположны. Классические примеры – введение в 2010 г. санкций против Ирана, в 2011 г. – против Ливии, в 2012–2013 гг. – продолжающиеся попытки ввести эмбарго в отношении Сирии, которые пока блокируются Россией и Китаем.

В то же время, анализ докладов комитетов ООН по санкциям показал, что эмбарго на поставки оружия не останавливает военный конфликт, который продолжается либо за счет перетекания оружия от одной противоборствующей стороны к другой, либо за счет нелегальных его закупок через третьи страны или других контрабандных способов поступления. Согласно докладу Стокгольмского международного института исследований проблем мира²⁵, эмбарго более или менее результативны только примерно в 25% случаев.

В целом, имеющиеся материалы по анализу эффективности такого международного режима как эмбарго на поставки вооружений и военной техники, позволяют прийти к заключению, что и этот механизм, как и ранее рассмотренные (имеется ввиду Регистр ООН по обычным вооружениям, механизмы контроля за оборотом ЛСО), не предотвращает и не останавливает военные конфликты регионального и/или внутригосударственного характера, и в зарождении которых законные и незаконные поставки В и ВТ имеют существенное значение.

ПОИСК НОВЫХ ПУТЕЙ: ХРОНИКА СОБЫТИЙ

Ведущим стимулом активного поиска более совершенного международного режима контроля за торговлей оружием являлось признание международным сообществом факта, что ненадежность существующих подходов способствует возникновению военных конфликтов и росту их числа, тем самым создавая угрозу миру, безопасности, стабильности и устойчивому развитию.

В сжатом варианте хроника событий может быть представлена следующим образом.

²³ Текущая информация о вооруженных конфликтах имеется по адресу: <http://www.pcr.uu.se>.

²⁴ Полная база данных по эмбарго находится по адресу: Arms Embargoes Database, URL: <http://www.sipri.org/databases/embargoes> и URL: <http://www.un.org/russian/sc/committees/>.

²⁵ «United Nations Arms Embargoes Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour»; A report by D. Fruchart, P. Holtom, S.T. Wezeman, D. Strandow and P. Wallensteen, SIPRI-2007.

1997 г. Группа лауреатов Нобелевской премии мира при поддержке ряда неправительственных организаций (НПО) призывают к выработке кодекса поведения при осуществлении международных сделок по передаче оружия, запрета на поставки оружия в регионы военных конфликтов, недемократическим режимам и заключению всеобъемлющего договора о торговле оружием.

2000 г. НПО с участием международных экспертов-правоведов разрабатывают черновой вариант «Рамочной конвенции о международной передаче вооружений», которая впоследствии ляжет в основу Глобальных принципов передачи вооружений.

2003 г. В 70 странах мира начинается кампания «Оружие — под контроль!», призывающая к заключению международного договора о торговле оружием (МДТО).

2006 г. После трёх лет кампании Генеральному секретарю ООН вручается петиция «Миллион лиц» с фотографиями одного миллиона людей со всего мира, которые требуют заключения договора о торговле оружием. ГА ООН принимает резолюцию 61/89 от 6 декабря 2006 г. «На пути к договору о торговле оружием: установление общих международных стандартов в отношении импорта, экспорта и передачи обычных вооружений», за которую голосуют 153 члена ООН. Открыто против принятия резолюции в 2006 г. были только США. Россия воздержалась при голосовании вместе с 23 другими странами. Среди воздержавшихся были и другие крупные экспортеры вооружений: Китай, Израиль и КНДР. При этом важно заметить, что на долю пяти упомянутых государств приходится более 60% всех экспортных оружейных продаж в мире. Как минимум половина крупнейших покупателей вооружений в мире также оказались в списке воздержавшихся, среди них: Египет, Израиль, Индия, Ирак, Иран, Йемен, Китай, Кувейт, Ливия, ОАЭ, Оман, Пакистан и Саудовская Аравия.

2007 г. В январе 2007 г. Секретариат ГА ООН направил всем государствам-членам вербальную ноту, в которой просил представить свое мнение относительно целесообразности разработки такого договора и о его принципах. Созданная Группа правительственных экспертов (ГПЭ)²⁶ проанализировала поступившие предложения от 101 государства и двух региональных организаций (Карибского сообщества и Европейского союза) и представила обзорный доклад по МДТО, рассмотренный на 63-ей сессии ГА ООН. В подавляющем большинстве внесенные предложения содержали призыв к заключению всеобъемлющего договора, в основу которого должны лечь нормы международного права в области прав человека и международного гуманитарного права²⁷.

Однако позиция некоторых ведущих держав оставалась негативной. Так, США в своем ответе (апрель 2007 г.) заявили: «Соединенные Штаты занимают принципиальную позицию против поддержки МДТО – не потому, что мы не поддерживаем сокращение незаконных передач оружия, но потому, что мы не верим в то, что международный договор – это правильный инструмент для достижения данной цели»²⁸.

²⁶ Группа правительственных экспертов включает представителей 28 стран: Алжира, Аргентины, Австралии, Бразилии, Китая, Колумбии, Коста-Рики, Кубы, Египта, Финляндии, Франции, Германии, Индии, Индонезии, Италии, Японии, Кении, Мексики, Нигерии, Пакистана, Румынии, России, Южной Африки, Испании, Швейцарии, Украины, Великобритании и США.

²⁷ Тексты полученных ответов имеются на веб-сайте Управления ООН по вопросам разоружения по адресу: <http://disarmament.un.org/cab/ATT>, а также в Докладе Генерального секретаря «На пути к договору о торговле оружием: установление общих международных стандартов в отношении импорта, экспорта и передачи обычных вооружений». Документы ГА ООН A/62/278 (Part I) и A/62/278 (Part II) от 17 августа 2007 г..

²⁸ US Department of State response to US Coalition Letter to the State Department: Assessing the Feasibility, Scope and Parameters of an Arms Trade Treaty dated 12 April 2007.

Сомнения в эффективности предлагаемых инструментов контроля за передачами вооружений в том же году высказали Венесуэла, Индия, Египет, Куба, Пакистан, Китай и некоторые другие.

Россия, в своем ответе от 30 апреля 2007 г.²⁹, признала серьезность проблемы неконтролируемого распространения оружия в мире, но ссылаясь на многочисленные международные документы по контролю за оборотом оружия, отметила, что наличие уже существующих и согласованных многосторонних механизмов не смогло предотвратить растущий из года в год незаконный оборот оружия и его попадание в руки террористов и экстремистов, и предложила в этой связи вначале проанализировать причины неэффективности существующих механизмов контроля за оборотом оружия и только после такого анализа – поднимать вопрос о разработке глобального документа³⁰. По сути такой ответ России означал, что она не планирует в ближайшей перспективе поддерживать разработку МДТО, поскольку считает, что прийти к соглашению относительно глобальных правил законной передачи обычных вооружений без нанесения ущерба законной торговле и праву государств на самооборону, не удастся.

Особую обеспокоенность России, как это можно было понять из доклада, вызывают более конкретные вещи, требующие первоочередного решения на уровне глобальной международной кооперации, а именно: нарастающие тенденции по незаконной торговле оружием и попаданию его в руки незаконных вооруженных формирований, террористических организаций и правительств государств, на которые СБ ООН наложено эмбарго; поставки оружия неправительственным структурам и его реэкспорт без согласия первоначального поставщика; производство оружия без лицензии или по просроченной лицензии; неэффективность усилий мирового сообщества в борьбе с незаконной торговлей ЛСО, что отразилось на отсутствии прогресса по этим вопросам в ходе состоявшейся в 2006 г. Конференции ООН по осуществлению «Программы действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней»³¹.

2008 г. Группа правительственных экспертов (ГПЭ) собирается трижды и признаёт, что ключевыми элементами МДТО должны быть принципы, заложенные в Уставе ООН³². Доклад ГПЭ был представлен Генеральным секретарем на 63 сессии ГА ООН³³. В декабре 2008 г. ГА ООН создаёт дополнительно Рабочую группу открытого состава (РГОС), чтобы все государства – члены ООН смогли более детально изучить различные аспекты возможного договора, а также принимает решение о продолжении работы над МДТО в рамках ООН.

2009 г. РГОС собирается дважды для обсуждения потенциального содержания МДТО. Многие страны вновь выражают свою убежденность в том, что международное право в области прав человека, международное гуманитарное право и соци-

²⁹ Документ ГА ООН A/62/278 (Part II), С. 228–230.

³⁰ Полные тексты всех полученных ответов имеются на веб-сайте Управления ООН по вопросам разоружения по адресу: <http://disarmament.un.org/cab/ATT>

³¹ Стрелковое оружие. Доклад Генерального секретаря (S/2008/258) от 30 апреля 2008 г. Документ ООН S/PV.5881.

³² В своей работе ГПЭ ориентировалась на исследования, проведенные Институтом Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР), одно из которых было посвящено анализу мнений государств по поводу договора о торговле оружием, другое – воздействию мнений государств в отношении договора о торговле оружием. (Более подробно см.: <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf> и www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf).

³³ . Документ ГА ООН A/63/334 от 26 августа 2008 г.

ально-экономическое развитие должны играть в договоре ключевую роль³⁴. К июлю 2009 г. многие страны поменяли свои позиции и согласились, что нерегулируемая международная торговля обычными вооружениями создает глобальную проблему, а в октябре – прозвучало заявление госсекретаря США о том, что США поддержат договор³⁵. Как подчеркнула Х. Клинтон: «Соединенные Штаты готовы напряженно трудиться, чтобы установить надежные международные стандарты в этой сфере, используя возможность, предоставленную Конференцией ООН по договору о торговле оружием»³⁶.

Изменение позиции США привело к тому, что 30 октября 2009 г. подавляющее большинство стран проголосовало за одобрение дальнейшей работы над договором и установило ее порядок. Несколько изменилась и риторика России в отношении разработки МДТО и категоричность отрицания сменилась на высказывания о принципиальной поддержке, но со многими «но» в части возможности сделать это в ближайшей перспективе и в части возможности согласования отдельных положений договора³⁷. Сторонники МДТО перевели российский язык дипломатии однозначно: Россия по-прежнему против договора.

К концу 2009 г. в список сторонников разработки МДТО, помимо США и стран Евросоюза, вошел весь африканский континент (за исключением воздержавшихся арабских государств – Египта, Ливии, Йемена и Судана и сказавшего «нет» Зимбабве), обе Америки (за исключением Венесуэлы, Никарагуа и Кубы), страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) без воздержавшегося Китая и отсутствовавших при голосовании Вьетнама и КНДР. Из стран бывшего СССР от голосования уклонились Туркмения, Таджикистан, Узбекистан и Киргизия, а Белоруссия – воздержалась. В целом по результатам голосования можно было проследить определенные географические предпочтения: Европа, обе Америки, АТР и Африка – «за»; Ближний Восток, большая часть Азии, а также страны, попадающие в зону риска в случае принятия договора, – воздержались. То есть протестные чувства в отношении МДТО имели выраженный азиатский уклон.

2010 г. Вопрос о МДТО на последующих сессиях ГА ООН всплывал в разных контекстах в ходе обсуждения самых разных вопросов, связанных с разоружением, транспарентностью в вооружениях, распространением ЛСО и др.³⁸ К середине 2010 г. в положительных позициях относительно МДТО определились более 100 государств – членов ООН (позиция России носила осторожный уклончивый характер), причем многие из них признали необходимость разработки МДТО глобальной приоритетной задачей ООН. В этом же году было принято решение провести дипломатическую конференцию по МДТО в 2012 г. и для ее подготовки был образован Подготовительный комитет (ПК).

2011 г. Состоялись запланированные встречи государств по выработке основных положений договора. Итоговый доклад ПК был окончательно сформирован к се-

³⁴ Документ ГА ООН A/AC.277/2009/1 от 20 июля 2009 г.

³⁵ URL: <http://www.america.gov/st/peacesec-russian/2009/October/20091016122358xjsnommis0.1047937.htm>.

³⁶ URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130573.htm>.

³⁷ Смягченная позиция России в отношении МДТО прозвучала в выступлении представителя России 12 февраля 2010 г. на международном семинаре «Дальнейшие шаги навстречу Международному договору о торговле оружием», организованным ЕС и UNIDIR (февраль, 2010, Вена).

³⁸ См., например, документы ГА ООН A/65/132 от 15 июля 2010 г. (Доклад Генерального секретаря «Взаимосвязь между разоружением и развитием») и ГА ООН A/65/153 от 20 июля 2010 г. (обзор Регистра ООН по обычным вооружениям) а также отчетные материалы ЮНИДИР за 2009 и 2010 гг. (URL: <http://www.unidir.org>).

редине 2011 г. и впоследствии представлен на Конференции ООН по МДТО в качестве одного из основных документов, подлежащего обсуждению и, возможно, принятию, поскольку в нем имелся текст договора³⁹.

Позиция России в ходе работы ПК была неоднозначной: не возражая в принципе относительно необходимости разработки глобального договора о торговле оружием, Россия по многим его предварительным положениям высказывала много критических замечаний и возражений⁴⁰ и дала понять, что за предложенный Председателем ПК текст договора вряд ли она на Конференции проголосует «за»⁴¹. На заключительной сессии ПК (11–15 июля 2011 г.) Россия высказалась еще более резко в адрес ПК, заявив, что он должен был бы заниматься согласованием рекомендаций в отношении возможных элементов договора, а не редактированием текста; что ПК приступил к обсуждению вопросов имплементации будущего инструмента, не имея четкого, а главное общего понимания того, что же государства собираются выполнять; что ПК не только не согласовал, но даже не идентифицировал потенциально возможные консенсусные рекомендации, которые могли бы быть представлены Конференции-2012 по МДТО, и еще ряд замечаний⁴². В другом докладе на этой же заключительной сессии Россия вновь вернулась к своим предложениям, которые она озвучивала ранее, а также высказала еще ряд замечаний относительно содержания договора, обратив внимание на ряд плохо проработанных вопросов⁴³. Позиция России во многом была поддержана и ОДКБ, в заявлении которой подчеркивалось, что договор должен быть нацелен на достижение конкретных целей и задач и объединяющей платформой в этом плане должно стать предотвращение попадания оружия из законного оборота в нелегальный⁴⁴. Мнения других государств изложены в докладе Генерального секретаря, представленном на 66 сессии ГА ООН⁴⁵.

³⁹ Доклад Подготовительного комитета Конференции Организации Объединенных Наций по договору о торговле оружием. Документ A/CONF.217/1 от 14 июля 2011 г.

⁴⁰ Российские соображения по мерам для включения в возможный международный договор о торговле оружием/ Вторая сессия подготовительного комитета Конференции ООН 2012 г. по МДТО (Нью-Йорк, 28 февраля–4 марта 2011 г.). URL: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110303/2011-2nd-prepcom-Russia-R.pdf>.

⁴¹ Комментарии к идеям Председателя Подготовительного комитета по параметрам/критериям потенциального международного договора о торговле оружием/Вторая сессия подготовительного комитета Конференции ООН 2012 года по МДТО (Нью-Йорк, 28 февраля–4 марта 2011 г.). URL: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110301/20110301RussianFederation-R1.pdf>.

⁴² Вступительная ремарка/Заключительная сессия Подготовительного комитета Конференции ООН по МДТО (Нью-Йорк, 11–15 июля 2011 г.). URL: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-11/2011-07-11-Russia-R.pdf>

⁴³ Имплементация возможного МДТО/ Заключительная сессия ООН по МДТО (Нью-Йорк, 11–15 июля 2011 г.). URL: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-12/2011-07-12-Russia-R.pdf>

⁴⁴ Заявление представителей государств – участников ОДКБ на сессии Подготовительного комитета Конференции ООН-2012 по проблематике международного договора о торговле оружием. URL: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-15/2011-07-15-CSTO-R.pdf>.

⁴⁵ Доклад Генерального секретаря. Договор о торговле оружием. Документ ГА ООН A/66/166 от 20 июля 2011 г. и дополнения к нему: A/66/166/Add.1 от 19 сентября 2011 г. и A/66/166/Add.2 от 13 декабря 2011 г.

В общем плане проект МДТО объединяет в себе все основные положения уже существующих международных режимов по контролю за торговлей оружием и нормы международного гуманитарного права. Причем этот договор, по предположениям разработчиков, должен быть лишен «беззубости» всех предыдущих международных режимов – его положения будут юридически обязательны для выполнения всеми государствами – участниками договора, включая суровые меры ответственности для государств-нарушителей.

КОНФЕРЕНЦИЯ ООН ПО ПРОЕКТУ МДТО И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

На Конференции по МДТО, которая состоялась 2–27 июля 2012 г., основным документом для обсуждения стал доклад ПК, содержащий, в том числе, проект договора⁴⁶.

Анализ текста договора показал, что в нем в развернутом виде транслированы все глобальные принципы МДТО, признаваемые большинством, но их детализация не разрешила спорные и сложные моменты их возможной реализации⁴⁷. Не останавливаясь на процедурных вопросах, содержащихся в ряде разделов и главах (создание национальных контактных центров; учреждение Группы имплементационной поддержки; положения заключительного раздела и некоторые другие), представляется целесообразным остановиться на наиболее существенных положениях проекта договора, а именно: на сфере охвата (Раздел IV. Сфера применения) и возможных последствиях передачи оружия для мира и безопасности (Раздел V. Критерии).

В соответствии с проектом МДТО в сферу применения должны войти обычные вооружения следующих категорий: 1) танки; 2) военные транспортные средства; 3) артиллерийские системы; 4) военные самолеты (пилотируемые или беспилотные); 5) военные вертолеты (пилотируемые или беспилотные); 6) военные корабли (надводные корабли и подводные лодки, вооруженные или оснащенные для использования в военных целях); 7) ракеты (управляемые или неуправляемые) и ракетные системы; 8) стрелковое оружие; 9) легкие вооружения; 10) боеприпасы для вооружений, указанных в предыдущих пунктах; 11) части или компоненты, специально предназначенные исключительно для вооружений, относящихся к любой из категорий, указанных в предыдущих пунктах; 12) технологии и оборудование, специально предназначенные и используемые исключительно для разработки, производства или технического обслуживания вооружений, относящихся к любой из категорий, указанных в предыдущих пунктах.

В представленном варианте предполагалось значительно расширить категории обычных вооружений, над которыми должен быть установлен контроль⁴⁸. Можно было априори предполагать, что ведение дополнительных категорий, за исключением, возможно, ЛСО, вряд ли будет поддержано, особенно в части касающейся технологий и оборудования, поскольку раскрытие сведений о них будут затрагивать промышленные секреты производителей В и ВТ и «ноу-хау» что, собственно, в дальнейшем и произошло.

⁴⁶ Доклад Подготовительного комитета Конференции ООН по договору о торговле оружием. Документ A/CONF.217/1 от 7 марта 2012 г.

⁴⁷ Более подробно о различных сценариях вокруг МДТО и позиции России см. в обзорной статье по этому вопросу: Н. Калинина, В. Козюлин. Договор о торговле оружием: заставить пушки замолчать // Индекс безопасности. 2010. № 3 (осень 2010). С. 81–98.

⁴⁸ На сегодняшний день, как известно, согласно Регистру в ООН представляются сведения об экспорте/импорте первых семи категорий, перечисленных в списке, а также на добровольной основе – данные по ЛСО (номера 7 и 8 в перечисленном списке).

Раздел V (Критерии) проекта МДТО, включающий, наряду с другими, статью о возможных последствиях передачи оружия для мира и безопасности, также вызывал сомнения в ее приемлемости и реализуемости, поскольку содержит множество положений, не имеющих юридических последствий. Так, этой статьей постулируется, что государство-участник не дает разрешения на передачу обычных вооружений, если существует значительный риск того, что эти обычные вооружения будут использованы: для серьезного ущерба миру и безопасности, или спровоцируют, продлят или усугубят внутреннюю, региональную, субрегиональную или международную нестабильность; для совершения или содействия совершению серьезных нарушений норм международного гуманитарного права; для совершения или содействия совершению серьезных нарушений международных стандартов в области прав человека; для совершения или содействия совершению серьезных нарушений норм международного уголовного права, включая акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления; для нанесения серьезного ущерба борьбе с нищетой и социально-экономическому развитию или серьезно затруднят устойчивое развитие государства-импортера; для перенаправления, учитывая коррупционный риск, неуполномоченным конечным пользователям; для совершения преступлений из категории транснациональной организованной преступности, как она определена в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности; для поддержки, поощрения или совершения террористических актов.

Ни одно из перечисленных положений не имеет четкого определения, начиная с того, что термины «значительный риск», «серьезный ущерб», «серьезные нарушения» и некоторые другие носят абсолютно неопределенное значение (одно и то же действие для одного государства покажется «серьезным», а для другого – совершенно незначимым). Нет на сегодня и установленных подходов к содержательным определениям «внутренней, региональной, субрегиональной или международной нестабильности». Из положений договора также неясно, кто и по каким критериям может установить «серьезный ущерб миру и безопасности», «серьезные нарушения международных стандартов в области прав человека» или определить, что поставки вооружений «нанесут серьезный ущерб борьбе с нищетой». Подобные вопросы возникают практически к каждому положению этого раздела и большинству словосочетаний.

Практически невыполнимым представляется также положение и о том, что каждое государство-участник «составляет национальный контрольный список товаров, подпадающих под действие настоящего Договора» (Раздел VI. Осуществление), поскольку оружие и военная техника постоянно совершенствуется и/или модифицируется как в интересах национальной безопасности, так и в интересах иностранных покупателей, и потому такие списки носят достаточно динамичный характер. Более того, списки военной продукции не могут быть общими и едиными для всех потенциальных покупателей, поскольку по ряду государств есть ограничения, вводимые государством-экспортером, исходя из интересов национальной безопасности. К примеру, Россия по этим причинам не поставляет Китаю высокие военные технологии, также как США не планируют продавать современные военные самолеты пятого поколения странам, не входящим в НАТО.

Детально проанализировать ход дискуссий во время проведения Конференции не представляется возможным, поскольку стенограммы заседаний не опубликованы (Конференция носила дипломатический характер). Мнения ряда государств в отношении проекта МДТО, официально представленные на Конференцию, по суще-

ству не изменились в сопоставлении с ранее озвученными⁴⁹. В самом общем плане их можно резюмировать, как поддержку **идеи** о разработке глобального договора о торговле оружием, но не представленного Председателем ПК конкретного текста.

Не являлась в этом плане исключением и Россия. Более того, в своем докладе Россия жестко заявила, что «Подготовительный комитет не сумел выполнить мандат, определенный в резолюции ГА ООН 64/48, не представил Конференции рекомендации в отношении элементов, которые были бы необходимы для принятия эффективного и сбалансированного документа. Вместо этого мы имеем лишь рабочий документ Председателя ПК». И далее: «Российская делегация подтверждает свою оценку документа Председателя как полезной в дальнейшей работе «пищи для размышлений», но не основы для серьезных переговоров и, тем более, не прообраза международного договора. Основная проблема документа в том, что он вобрал в себя весь спектр зачастую плохо стыкующихся друг с другом подходов, высказывавшихся делегациями в процессе обсуждения МДТО⁵⁰».

По итогам Конференции МИД России 30 июля 2012 г. выпустил пресс-релиз, в котором заявил, что Председатель Конференции распространил текст договора только 26 июля (за день до окончания Конференции) и потому не было времени для серьезного его обсуждения, не говоря уже о собственно переговорах по тексту; что из-за этого документ получился сырым и недостаточно качественным, явно не соответствующим традиционно высоким стандартам международных договоров, разрабатываемых под эгидой ООН; что в нем не нашлось места конкретным практическим мерам по предотвращению попадания оружия на «серые» и «черные» рынки; что в целом проект не дотягивает до наивысших общих стандартов в сфере международной торговли оружием, а предусмотренные документом стандарты существенно ниже тех, которые уже применяются не только в России, но и многих других государствах⁵¹. В этой связи Российская делегация предложила составить письмо Генеральной ассамблее ООН с идеей продлить на 2–3 недели мандат Конференции по договору о торговле оружием и продолжить переговоры по тексту «с целью привести его в надлежащий вид» в ноябре–декабре 2012 г.

Категорически против принятия МДТО в представленном виде высказались и США, по сути вернувшись к своей отрицательной позиции от 2006 г. Официально США дали понять, что проект окончательного документа представляет юридические трудности и что им требуется больше времени для его изучения. Барак Обама, очевидно, не захотел ссориться с военно-промышленным лобби, интересы которого могут быть ущемлены новыми правилами регулирования оборота оружия, и столь резкий поворот позиции США безусловно был связан с предвыборной компанией. Чтобы как-то смягчить возникшую ситуацию со столь резкой сменой позиции, Госдепартамент США выпустил заявление, в котором говорилось, что Соединенные Штаты

⁴⁹ Справочный документ, подготовленный Секретариатом. Подборка мнений относительно элементов договора о торговле оружием. Документ ГА ООН A/CONF.217/2 от 10 мая 2012 г. (В этом документе изложены позиции 47 государств и ЕС) и дополнение к нему, в котором представлены позиции еще 2-х государств (документ A/CONF.217/2/Add.1 от 27 июля 2012 г.). Мнения других государств, не вошедших в Справочный документ, представлены в виде рабочих документов и имеются по адресу: <http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/>.

⁵⁰ Выступление делегации РФ на Конференции ООН по МДТО.

URL:

http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/20120709/20120706_Russia_R.pdf.

⁵¹ Более подробно см.: URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dvbr.nsf/1fd1aeae620b1382c32576950034d50a/c32577ca00173dc044257a4b003e70d2!OpenDocument>.

предлагают провести второй раунд переговоров по тексту МДТО в следующем году, т.е. после выборов.

Против многих положений проекта МДТО высказались не только США и Россия, но и ряд других государств, среди которых были и крупные продавцы оружия (например, Китай) и крупные его покупатели (Индия, Алжир, Египет, Северная Корея, Иран, Венесуэла) и страны со «своей» позицией (кого-то в договоре не «устраивал» критерий по учету прав человека, кого-то – учет боеприпасов, кого-то – другие причины для запрета на поставки оружия в то или иное государство)⁵².

В итоге Конференция воздержалась от утверждения проекта МДТО, который мог быть принятым только консенсусом и приняла решение – представить проект МДТО Генеральной Ассамблее ООН в качестве документа председателя⁵³. Большинство дипломатов, экспертов и исследователей сочли прошедшую конференцию по МДТО провальной, отбросившей ранее достигнутые результаты к исходной позиции. В дальнейшем уже Генеральная Ассамблея ООН должна была принять решение о судьбе договора, возможных условиях и сроках продолжения работы над ним.

ПРИНЯТИЕ МДТО И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ

Генеральная Ассамблея ООН, после провала Конференции ООН по МДТО, 4 января 2013 г. приняла резолюцию A/RES/67/234 о проведении еще одного раунда переговоров по проекту договора и постановила провести заключительный этап Конференции в сроки с 18 по 28 марта 2013 г.⁵⁴ Принятие соглашения, которое может быть принято только консенсусом, сорвано из-за возражений со стороны Ирана, Северной Кореи и Сирии. Представитель Мексики предложил проигнорировать позицию трех стран, указывая, что в уставе ООН не определено понятие консенсуса, необходимого для одобрения соглашения, но это предложение не прошло. Не было оно поддержано и российской делегацией, которая назвала его попыткой «манипулирования консенсусом»⁵⁵. Единственным решением заключительного этапа Конференции могло быть только направление обращения генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну с просьбой вынести вопрос на рассмотрение ГА ООН. Было также очевидно, что при вынесении договора на голосование Генассамблеи, он может быть принят большинством голосов.

Собственно, так и случилось. Судьба договора решилась 2 апреля 2013 г., когда МДТО был принят на ГА ООН простым большинством: «за» проголосовали 154 члена ООН, «против» – три (Иран, КНДР и Сирия), 23 государства воздержались⁵⁶, среди которых и Россия, и 13 государств отсутствовали во время голосования⁵⁷.

⁵² Более подробно см. интервью В.Козюлина – руководителя проекта по обычным вооружениям ПИР-центра газете «Взгляд» от 30 июля 2012 г. URL: <http://www.vz.ru/politics/2012/7/30/590959.html>.

⁵³ Такой документ был представлен. См. документ ООН. A/CONF.217/CRP.1 от 1 августа 2012 г.

⁵⁴ Документ ГА ООН A/CONF.217/2013/L.2.

⁵⁵ Доклады правительств, представленных на заключительном заседании Конференции ООН по МДТО в марте 2013 г., имеются по адресу: <http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/>. Текст выступления руководителя делегации Российской Федерации М.И.Ульянова на заключительном заседании Конференции ООН по МДТО 28 марта 2013 г. имеется по адресу: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/EDD707B85003306144257B3D002F3C82.

⁵⁶ Воздержались: Ангола, Бахрейн, Беларусь, Боливия, Китай, Куба, Эквадор, Египет, Фиджи, Индия, Индонезия, Кувейт, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьян-

Общей позицией государств, выступивших против, было мнение, что текст договора не сбалансирован, политически мотивирован, не отвечает их потребностям и интересам. В частности, Сирию не устраивает то, что договор не исключает поставки оружия оппозиции. Иран считает, что документ «не учитывает требований большого числа государств о пресечении передачи оружия тем, кто использует его для агрессии». Кроме того, в нем не отражается «неотъемлемое право государств» закупать обычные вооружения «для противостояния агрессии и защите своей территориальной целостности». Эти же страны высказались против привязки к торговле оружием главы 7 Устава ООН, предусматривающей введение санкций в виде эмбарго на поставки вооружений. Их недовольство вызывает и пункт соглашения, вынуждающий государства отказываться от выполнения сделок со странами, которые заподозрены в серьезных нарушениях прав человека.

Мотивы, по которым 23 страны воздержались, были разными и в основном относились к отдельным его статьям, положениям и фразам, не отвергая при этом идею соглашения как такового и основные его принципы⁵⁸.

В частности, основными недостатками МДТО, которые привели Россию к решению воздержаться от голосования, являются следующие:

зафиксированное обязательство государств создавать эффективные национальные системы контроля для регулирования передач обычных вооружений не подкреплено конкретными мерами, которые в комплексе способствовали бы предотвращению попадания оружия в незаконный оборот;

не нашел отражения в договоре запрет на поставки вооружений неуполномоченным негосударственным субъектам, что является самым крупным системным пробелом договора, который неизбежно скажется на эффективности выполнения МДТО;

нечеткие формулировки по ряду чувствительных вопросов, связанных с передачами оружия, будут допускать в будущем различные интерпретации договорных обязательств;

недостаточно четко изложенные «гуманитарные» критерии оценки рисков поставок оружия могут быть неоднозначно истолкованы отдельными странами в политических целях или интересах конкурентной борьбы. Особенно это касается формулировок пункта 3 статьи 6, согласно которым государство-экспортер должно отказаться от передач оружия в случае, если оно обладает знанием («has knowledge») о том, что это оружие может быть использовано для совершения геноцида, военных преступлений и серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 года (по мнению российской стороны в русском тексте договора соответствующая формулировка должна быть переведена как «обладает достоверным знанием»);

заложенные в договоре правила международной торговли оружием не дотягивают до уровня стандартов, которые в соответствии с существующей международной практикой применяются в России и во многих других странах.

Общее заключение России было таковым: поскольку вплоть до последнего момента в договор вносились существенные изменения, требующие определенного времени для всестороннего осмысления, – текст договора тщательнейшим образом

ма, Никарагуа, Оман, Катар, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Шри-Ланка, Судан, Свазиленд и Йемен (всего 23 государства).

⁵⁷ Отсутствовали в ходе голосования: Армения, Кабо-Верде, Доминиканская Республика, Экваториальная Гвинея, Кирибати, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Узбекистан, Вануату, Венесуэла, Вьетнам и Зимбабве (всего 13 государств).

⁵⁸ Обзор мотивов голосований см.: *Overwhelming majority of states in General Assembly say 'yes' to Arms Trade Treaty to stave off irresponsible transfers that perpetuate conflict, human suffering/General Assembly/GA/11354*, 2 April 2013.

будет проработан в Москве и только после этого будет определена целесообразность присоединения к нему⁵⁹.

Не исключено, что переломным моментом в отношении МДТО стало и изменение позиции США, которые из ярых противников договора достаточно неожиданно превратились в его сторонника и проголосовали «за». В своем выступлении по мотивам голосования глава Госдепартамента США Дж. Керри заявил, что утвержденный договор «установит общий международный стандарт национального регулирования международной торговли обычными вооружениями и поможет снизить риск того, что международные перемещения обычных вооружений будут использованы для совершения самых ужасных злодеяний, в том числе терактов, геноцида, преступлений против человечества и военных преступлений. В то же время договор никоим образом не посягает на принцип, согласно которому международная торговля обычными вооружениями есть и будет законным видом коммерческой деятельности, в рамках которой страны могут приобретать оружие, необходимое для обеспечения национальной безопасности»⁶⁰.

Принятый Договор⁶¹ открыт для подписания с 3 июня 2013 г. и вступит в силу чрез три месяца после его ратификации 50-ю государствами. Депозитарием Договора является Генеральный секретарь ООН. Для целей МДТО деятельность в сфере международной торговли включает в себя экспорт, импорт, транзит, перевалку и брокерскую деятельность, именуемые как «передача». Договор не применяется к международному перемещению обычных вооружений, осуществляемому государством-участником или от его имени для использования им, при условии, что владельцем этих обычных вооружений остается это государство-участник.

МДТО применяется ко всем видам обычных вооружений в рамках следующих категорий: а) боевые танки; б) боевые бронированные машины; в) артиллерийские системы большого калибра; г) боевые самолеты; д) боевые вертолеты; е) военные корабли; ж) ракеты и ракетные пусковые установки; и з) стрелковое оружие и легкие вооружения. Если сравнить сферу его применения с тем, что ранее предполагалось (12 категорий В и ВТ), то обращает на себя внимание резкое ее сокращение и фактически повторение того, что предусмотрено Регистром ООН по обычным вооружением, за исключением ЛСО. Из принятого текста исчезла обязательность в рамках ежегодных докладов предоставления информации о таких «передачах», как боеприпасы для вооружений, части или компоненты, специально предназначенные исключительно для вооружений, относящихся к любой из категорий В и ВТ, а также технологии и оборудование, специально предназначенные и используемые исключительно для разработки, производства или технического обслуживания вооружений, относящихся к любой из категорий.

Не оказалось в окончательном тексте и многих других положений, связанных с мерами контроля за выполнением Договора и санкциями за его нарушение. В отношении ответственности, есть только одно положение, согласно которому государства-участники могут, по взаимному согласию, использовать арбитраж для разрешения любого спора, возникшего между ними в связи с вопросами, касающимися толкования или применения настоящего Договора.

⁵⁹ Из выступления Постоянного представителя Российской Федерации при ООН В.И.Чуркина на заседании ГА ООН по пункту повестки дня 94b «Договор о торговле оружием» 02.04.2013 г.

⁶⁰ Заявление Государственного Секретаря Джона Керри/Государственный Департамент США, Офис пресс-секретаря 2 апреля 2013 (URL: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2013/04/20130403145177.html#ixzz2TGZ4wg3>)

⁶¹ Текст МДТО имеется в документе ООН: A/CONF.217/2013/L.3* от 27 марта 2013 г.

В принципе, все спорные и сложные положения проекта договора, подробное обсуждение которых было представлено выше, как и предполагалось, исчезли из принятого текста.

Основная ответственность за выполнение Договора возложена на самих его участников и их национальные системы контроля, включая составление национальных контрольных списков В и ВТ, которые должны иметь не меньший охват, чем Регистр.

Любопытно, что в соответствии с Договором, поправки в него могут вноситься не ранее, чем через шесть лет после вступления в силу, а впоследствии предлагаемые поправки могут рассматриваться Конференцией только каждые три года, причем если поправки не проходят консенсусом, то могут приниматься тремя четвертями голосов государств-участников, которые присутствуют и голосуют на конкретном заседании Конференции. Совершенно очевидно, что такие положения вошли в текст Договора из понимания, что для оценки его действенности (недейственности) должно пройти время.

В значительной мере принятый Договор представляется лишенным эффективных способов контроля за международным оборотом оружия и рычагов влияния на уменьшение поставок оружия по «серым» и «черным» схемам, поддерживающим конфликты. Еще более неопределенной представляется ситуация не столько по времени его вступления в силу (это можно ожидать через 2–3 года), сколько по его универсальности и присоединения к нему ведущих производителей оружия и основных его покупателей, чего в обозримом будущем ожидать не приходится. Жизнеспособность этого Договора в конечном итоге будет зависеть от того, как скоро в него будут внесены поправки, способные сделать его действенным и эффективным

* * *

Завершая обзор некоторых аспектов международной безопасности, связанных с торговлей оружием, можно прийти к следующим выводам и рекомендациям:

1) международная политика в области контроля за торговлей оружием неразрывно связана с историей урегулирования военных конфликтов. Система международного права в этих областях постоянно пополняется международными документами и режимами, которые призваны отвечать на те или иные вызовы мирному сосуществованию государств. Однако принимаемые документы не успевают отвечать на современные вызовы безопасности, а быстро меняющиеся политические изменения в мире обуславливают изменения характера военных конфликтов и военных тактик. Меняется роль и место военных конфликтов, некоторые из которых стали представлять не только локальную, но региональную и даже глобальную угрозу;

2) попытки международного сообщества найти адекватный способ решения существующей дилеммы между производством вооружения военной техники (В и ВТ) и их поставками на внутренний и внешние рынки, определяемых интересами национальной безопасности, с одной стороны, и контролем над вооружениями, с другой стороны, пока нельзя признать удачными;

3) на уровне СБ ООН и других форумах уже в течение нескольких десятилетий обсуждается вопрос о возможных последствиях поставок вооружения для региональной и международной стабильности, ответа на который на сегодняшний день нет. Военные расходы многих стран, несмотря на экономический кризис, растут, значительным остается и число военных конфликтов, наиболее ярким примером чему является начавшийся тектонический процесс на Ближнем Востоке и в Северной Африке, получивший название «арабской весны», которая может превратиться в «исламскую зиму»;

4) развитие многосторонних режимов по контролю за торговлей оружием, оказывающей в ряде случаев дестабилизирующее влияние на международную безопасность, проходит исключительно сложно и не всегда результативно, о чем свидетельствует принятый 2 апреля 2013 г. Международный договор о торговле оружием;

5) позиция России в поиске новых договоренностей о контроле за оборотом оружия носила недостаточно убедительный характер, что привело к крупным системным пробелам МДТО и отсутствию в тексте принятого Договора ряда принципиальных положений, запрещающих поставки вооружений неуполномоченным негосударственным субъектам и незаконный реэкспорт.

В целом, решение проблемы международного ограничения мировой торговли оружием находится еще только в начале трудного и долгого пути, на котором России следовало бы занять лидирующее место.

В более конкретном плане заинтересованным федеральным органам власти можно было бы рекомендовать не затягивать рассмотрение вопроса о присоединении к МДТО и его ратификации. Такая рекомендация основана на том, что чем быстрее Россия станет полноценным участником Договора, тем больше у нее появится полномочий по внесению в Договор поправок, соответствующих национальным интересам и укреплению внешнеполитических позиций России в поднятых сферах международной безопасности.

Глава 6. РОССИЯ: ОТНОШЕНИЯ СО СТРАНАМИ СНГ. ПОИСК НОВЫХ ПОДХОДОВ К СОТРУДНИЧЕСТВУ В ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБЛАСТИ

Период середины 2000-х годов характеризовался явными признаками серьезной дестабилизации обстановки в ряде стран – бывших республик Советского Союза, влиянием в них разрушительных тенденций. Усилилась опасность использования давления военной силы и других видов деструктивного воздействия на страны СНГ в интересах контроля над их ресурсами и моделями развития. В последние годы начали осуществляться более решительные меры по обеспечению национальной безопасности России и связанной с ней системой коллективных обязательств.

В первую очередь они касаются реального, а не декларативного воплощения положений Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., Военной доктрины РФ и Концепции внешней политики РФ, в которых одним из приоритетных направлений является активизация военно-политического сотрудничества со странами СНГ¹. Такое сотрудничество осуществляется как в виде военного присутствия России в ряде этих стран на основании двусторонних соглашений, так и в виде группировок российских войск в рамках Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). По мнению экспертов, это действенный способ обеспечения мира и безопасности на территории Содружества. Однако к настоящему моменту в этой сфере назрела потребность в пересмотре многих способов и средств взаимодействия с учетом того, что военно-политическое сотрудничество имеет свои характерные особенности в отдельных регионах СНГ (Западный регион, Южный Кавказ, Центральная Азия), меняющиеся в зависимости от геополитических факторов и динамики экономического и политического развития. Ключевое значение в этом плане должны естественно получить новые инициативы и методологии российской политики.

ЗАПАДНЫЙ ВЕКТОР

Есть веские основания считать, что в обозримом будущем может возрасти напряженность по западной линии соприкосновения Содружества с внешним миром. Сказывается непосредственная близость блока НАТО, сохраняющего тенденцию к расширению и претендующего на проникновение и закрепление своего влияния в странах СНГ. Здесь находятся исторически близкие к России страны, имеющие с ней экономические, политические и военные связи – Украина, Белоруссия, Молдова. Подобная политика может привести не только к дестабилизации ситуации в этих республиках, но и к разрушению военно-политического пространства как в данном регионе, так и в масштабах СНГ.

Белоруссия

Особое место среди стран – членов ОДКБ занимает Белоруссия, обеспечивающая единственный геостратегический коридор для выхода России в Европу. Военно-политические отношения РФ и РБ можно охарактеризовать как стратегический союз, означающий безусловную двустороннюю готовность к осуществлению полномасштабного военного сотрудничества в рамках Союзного государства, то есть к созданию общего оборонного пространства. Россия и Белоруссия участвуют в единой системе ПВО государств – участников СНГ. Между ними имеется и надежно

¹ Российская газета. 19.05.2009; Российская газета. 10.02.2010; Русский век. 19.02.2013.

функционирует соглашение «О совместной охране внешней границы союзного государства в воздушном пространстве и создании единой региональной системы противовоздушной обороны РФ и РБ».

Российско-белорусское сотрудничество осуществляется как в рамках Договора о создании союзного государства, так и в формате ОДКБ по вопросам совместного обеспечения безопасности в военной сфере. На территории Белоруссии расположен целый ряд объектов военно-технической инфраструктуры, оказывающих влияние на поддержку стратегической безопасности в центре Европы. К ним относится РЛС под Барановичами – станция предупреждения о ракетном нападении, а также станция в Виллюйске, предназначенная для ретрансляции сигналов на российские корабли и подводные лодки в Центральной и Северной Атлантике². В целом, несмотря на периодические расхождения, возникающие между двумя странами (главным образом в экономической области), сотрудничество России и Белоруссии строится по особой модели. В таком сотрудничестве малое государство извлекает значительные выгоды из ситуации, выгодно обменивая свою приверженность военно-техническому сотрудничеству с Россией на конкретные экономические и политические выгоды³.

Украина

Крупнейшим партнером России в западной части постсоветского пространства является Украина. Интересы двух стран взаимно переплетаются в силу их тесного взаимодействия на общем геополитическом пространстве. Между тем контакты Украины с Россией в целом ряде экономических и политических областей периодически подвергаются серьезному ослаблению. Особое беспокойство вызывает то обстоятельство, что расхождение геополитических позиций двух государств препятствует развитию их сотрудничества в военно-политической и в военно-оперативной сферах.

За последние годы масштабы военно-технического сотрудничества Украины и РФ все меньше отвечают потребностям двух стран, и не соответствуют их промышленно-техническому потенциалу и возможностям по кооперации⁴. Россия все чаще вынуждена действовать по принципу самодостаточности, создавая собственные замкнутые циклы производства военной техники⁵. Практически сразу после получения независимости, Украина отказывалась участвовать в сохранении единого оборонного пространства СНГ в рамках ОДКБ.

Киев отказывается от совместных действий с Россией и называет НАТО «наиболее эффективной структурой европейской безопасности». Как считают в этой связи многие эксперты, Украина, видимо, рассчитывает получить политические преимущества, заняв ключевую посредническую позицию в отношениях НАТО со странами СНГ, в особенности с теми, которые не вошли в ОДКБ⁶. Стремление к воплощению этого курса на практике реализовалось в принятии в мае 2012 г. новой военно-политической доктрины Украины, предполагающей коренную реформу всего сектора ее национальной безопасности⁷. В доктрине провозглашена политика «активно-

² Цыганок А.Д. Военно-стратегическое сотрудничество России и Беларуси / Фонд стратегии Культура. Аналитический центр по актуальным вопросам мировой политики. 04.02.2012

³ Там же.

⁴ Цветков В.А. Место и роль России на постсоветском пространстве // Пространственная экономика. 2011. №1. С. 51.

⁵ Там же. С. 52–53.

⁶ <http://www.edc.spb.ru/conf2002/poltorakov.htm>.

⁷ Новая редакция военно-политической доктрины Украины // Newsru.ua. 09.06.2012.

го нейтралитета», которая подразумевает создание фактически круговой обороны страны и обеспечение ее способности нейтрализовать военные угрозы на любом направлении (включая российское). Согласно этой доктрине, хотя Россия продолжает называться «стратегическим партнером» Украины, последняя должна срочно вывести свои ПВО из состава объединенной ПВО СНГ. По мнению Киева, в настоящее время ПВО Украины фактически решает задачи в интересах Москвы и ставит украинскую территорию под угрозу в случае вооруженного конфликта России с Западом.

Доктрина также ограничивает масштабы военного сотрудничества с Россией, которое в основном должно осуществляться лишь с упором на совместные действия в приграничных районах (борьба с терроризмом, экстремистскими группами и бандформированиями), антитеррористические действия военно-морских сил в Черном море и совместные учения сил спецназа.

Кроме того, в доктрине наносится удар по военно-политическому единству стран СНГ. В ней, в частности, подчеркивается, что ОДКБ представляет собой «карманый союз» России и сотрудничество Украины с этим блоком как с организацией исключается (возможно лишь участие в отдельных мероприятиях в роли наблюдателя).

В сложившихся условиях Москве было бы целесообразно продолжать сотрудничество с Киевом в тех областях, которые вызывают взаимный интерес, а также налаживать диалог с целью уйти от конфронтационных вопросов вступления Украины в НАТО и перейти к многостороннему решению проблемы общеевропейской системы безопасности с учетом предложений всех заинтересованных сторон.

Молдова

Для России события в Молдове не являются стратегически важными и не создают угрозу ее национальной безопасности. Однако некоторые аспекты ее внешнеполитического курса не могут остаться без внимания РФ.

Как известно, Молдова придерживается политики строгого нейтралитета. Ссылаясь на избранный ею курс, она демонстративно отказывается обсуждать любые вопросы военно-политического сотрудничества в рамках СНГ, проявляя интерес лишь к экономическим аспектам участия в Содружестве. Однако провозглашенный нейтралитет не мешает республике искать пути, направленные на активное сближение с НАТО. В последнее время все активнее провозглашается политика, направленная на интеграцию с Румынией⁸.

Планам сближения с НАТО пока что мешает ситуация, связанная с Приднестровьем. Россия в соответствии со Стамбульским Соглашением 2002 г. «О принципах мирного урегулирования приднестровского конфликта» вносит свой вклад в обеспечение стабильности в регионе. На сегодняшний день эту стабильность поддерживают совместные миротворческие силы, в которые входят 402 российских военнослужащих, 492 приднестровских, 355 молдавских и 10 наблюдателей от Украины.

Россия продолжает стоять на защите Приднестровья. Молдове неоднократно предлагалось решить вопрос признанием независимости Приднестровья путем создания конфедеративного государства. Кишинев отвергал эти предложения. Пришедшее к власти либерально-демократическое правительство начало вновь намекать на возможность решения приднестровской проблемы силовым путем⁹. По мнению большинства экспертов, Молдова едва ли сознательно рискнет пойти на военное решение приднестровской проблемы, однако в напряженной ситуации любая случайность может вызвать вооруженный конфликт, который имеет шансы привести

⁸ Независимое военное обозрение. 27.02.2012.

⁹ Независимая газета. 12.07.2012.

к потере территории, как это произошло с Грузией. Отсюда задача поиска новой модели подхода ко всему указанному комплексу противоречий вероятнее всего при активизации российской дипломатии.

ЮЖНЫЙ КАВКАЗ

Южный Кавказ имеет жизненно-важное значение для обеспечения российской безопасности. Благодаря своей близости к России он играет существенную роль в ее экономике. В то же время из-за имеющихся здесь экономических, этнических, территориальных, религиозных противоречий этот регион является источником вооруженных конфликтов, чреватых перерастанием в региональные войны, в которые может быть вовлечена Россия. Наконец, на Южном Кавказе сходятся интересы внешних держав, прежде всего США, ЕС, Турции и других, крайне заинтересованных в использовании его богатых энергоресурсов и вытеснении отсюда России. В этих условиях, для стабилизации ситуации на Южном Кавказе, России приходится использовать все доступные средства: экономические, политические, а также военные¹⁰.

Армения

Армения является самым близким другом России на Южном Кавказе и ее основным стратегическим союзником. Российско-армянские отношения имеют достаточно сбалансированный и многоуровневый характер. Эти отношения динамично развиваются, хотя, по мнению ряда экспертов, они отягощены рядом экономических и политических проблем, которые время от времени вызывают в Армении известное напряжение и желание перемен¹¹.

Наиболее важным измерением в двусторонних отношениях является военно-политическая сфера. На территории Армении дислоцирована 102 российская военная база (РВБ). Российские пограничники содействуют Армении в охране ее границ с Турцией и Ираном. РВБ является одним из важнейших факторов военно-политического присутствия России на Южном Кавказе. Она также выступает ключевым элементом сохранения регионального баланса сил в контексте неурегулированного карабахского конфликта, существующих исторических проблем и сохраняющихся угроз безопасности Армении со стороны Азербайджана и Турции.

Военно-политическое сотрудничество Москвы и Еревана не ограничено двусторонним форматом. Оно осуществляется и в рамках ОДКБ, членом которой Армения является. Однако ситуация не столь однозначна. Как известно, Армения вследствие карабахского конфликта находится в блокаде со стороны Азербайджана. Движение транспорта через ее территорию и раньше было затруднено из-за нежелания Грузии помогать союзнику России, а после войны 2008 г. положение ухудшилось. Оборвалось железно-дорожное сообщение и практически прекратилось снабжение российской военной базы в Гюмри.

Попытки Армении добиться выхода из изоляции в регионе путем активизации сотрудничества с США и ЕС также не дают желаемых результатов. Несмотря на заявления Вашингтона о заинтересованности скорейшего урегулирования Карабахского конфликта, США в первую очередь преследуют свои особые цели. Рассматривая Южный Кавказ как периферию «Большого Ближнего Востока», они стремятся ослабить позиции России в данном регионе, прежде всего в Армении, и расширить там

¹⁰ РИА Новости. 26.06.2011.

¹¹ Адашеев А. Внешний фактор на Кавказе и отношения Россия – Армения // Единое отечество. 23.10.2012.

свое собственное влияние. В настоящее время важная роль в этих планах отводится Турции.

Учитывая, что в связи с политикой, проводимой внешними державами, создание общерегиональной системы безопасности вряд ли удастся осуществить в ближайшем будущем, Москве придется продолжать укреплять сотрудничество с Ереваном в военно-политической сфере, повышая боеготовность армянской армии и РВБ в Гюмри. Как свидетельствуют последние факты, это сотрудничество не ограничится двусторонним форматом и будет касаться перспектив функционирования в рамках ОДКБ. По результатам достигнутых соглашений предполагается, что в самом ближайшем будущем будут созданы подчиненные единому командованию коллективные силы ОДКБ, в состав которых должен входить армянский контингент. Кроме того, как отмечают военные эксперты, до конца 2013 г., видимо, будет достигнуто соглашение о создании единой системы ПВО России и Армении¹².

Азербайджан

Отношения между Россией и Азербайджаном в настоящее время носят достаточно противоречивый характер. Россия всегда располагала скромными рычагами воздействия на Азербайджан. Самым эффективным в свое время были обещания оказать Баку помощь во взаимоприемлемом решении проблемы Нагорного Карабаха. Теперь, когда после Казанской встречи президентов Армении и Азербайджана в 2011 г. решение карабахской проблемы зашло в тупик, посредническая роль России существенно снизилась, как и ее влияние на Азербайджан, который активно наращивает свою военную мощь, что начинает сказываться на расстановке сил в регионе.

Весьма впечатляет динамика расходов Баку на военные цели: с 2004 по 2012 гг. военный бюджет страны вырос со 170 млн до 3,2 млрд долл.¹³ Азербайджан в настоящее время серьезно превзошел Армению в области военного строительства. Все это увеличивает соблазн военным путем решить проблему Нагорного Карабаха и взять реванш за поражение в военном конфликте 1991–1994 гг. Об этом свидетельствует вся риторика Азербайджана в последние годы, и Россия имеет все меньше шансов помешать такому развитию событий.

Прошли те времена, когда Азербайджан предпочитал сотрудничество с Россией, свободное от политического давления, сотрудничеству с США, которые предъявляли претензии к авторитарной политике азербайджанского режима. Как представляется, в последнее время Азербайджан окончательно сделал свой геополитический выбор в пользу – США, НАТО и Турции, дав понять, что считает нахождение российских военных в стране нежелательным. Об этом свидетельствует ликвидация в конце 2012 г. российской РЛС в Габале. Таким образом, Баку фактически обрезал основную нить военно-политического сотрудничества с Москвой, переведя эти отношения в формат торгово-экономического и социально-культурного диалога.

В последнее время внешнеполитическая ориентация республики вызывает все большее опасение. В азербайджанской печати, а также в высказываниях отдельных политических лидеров время от времени выражаются пожелания (если Запад даст шанс) не только поучаствовать в разделе Ирана, присоединяя этнически родственные территории ИРИ, но и обсуждаются проекты объединения Южного и Северного Кавказа, отделенного от Российской Федерации, вытесняя Россию из Северного Кавказа и берегов Черного и Каспийского морей.

¹² Ноев Ковчег. Январь 2013. №1 (207).

¹³ Военно-политическое обозрение. 18.01.2013.

В целях предотвращения опасного развития ситуации России необходимо усиливать военный потенциал Армении, а также продолжать укреплять свою военную мощь на южных рубежах, которая сможет сдерживать агрессивные устремления Баку в регионе и заставить его решать проблемы политико-дипломатическим и экономическим путем, а не войной. Кроме того, было бы желательно ограничить российские поставки Азербайджану вооружений и военной техники (прежде всего, это касается ракетных комплексов С-300, против чего резко возражает Армения).

Грузия

Грузия, вышедшая из СНГ в 2009 г., продолжает оставаться ключевой страной на Южном Кавказе с точки зрения транспортных коммуникаций. Как известно, Грузия является одним из центров создания транспортно-коммуникационного направления Восток – Запад (Азербайджан – Грузия – Турция), что выводит Армению (и Россию) из региональной транспортной сети. Однако это лишь промежуточная цель. Как известно, США и ЕС лоббируют присоединение к этому коридору стран Центральной Азии, стремясь придать экономическому сотрудничеству вполне осязаемый политический смысл.

Активно используя помощь Запада, Грузия в короткий срок сумела укрепить свои экономические и военно-политические позиции. По мнению ряда военных экспертов, Грузии уже через год после окончания войны с Россией удалось восстановить боевой потенциал своей армии. При этом произошло увеличение численности военнослужащих с 32 тыс. человек в 2008 г. до 37,8 тыс. в 2009 г. В послевоенном перевооружении Грузии, кроме США активно участвуют Франция, Турция, Израиль, Украина, Болгария и другие страны. Круг военных поставок весьма широк. Восстанавливается военная инфраструктура страны, проводящаяся преимущественно за счет внебюджетных источников – в виде грантов США и стран НАТО. Только американские расходы на соответствующие цели оцениваются в 1 млрд. долл.¹⁴

Между тем Грузия не смогла реализовать свои главные внешнеполитические задачи. Ей не удалось интегрироваться в европейские структуры и вступить в Евросоюз и НАТО. И главное, она не смогла вернуть утраченные территории. Этому не способствовали ни усилия по дестабилизации ситуации в Северо-Кавказском регионе путем разжигания там сепаратистских и националистических тенденций, ни попытки использовать давление США в вопросах возврата Грузии Абхазии и Южной Осетии. Правительство США, реализуя политику «перезагрузки» с Россией, дало понять, что хотя оно ни в коем случае не изменило свои позиции в отношении целостности Грузии, на данный момент оно не имеет конкретных намерений этого добиться.

Со своей стороны Россия сумела преодолеть определенную пассивность своей политики на Южном Кавказе после войны 2008 г. и не только в информационной сфере. Она, несомненно, смогла обеспечить безопасность Южной Осетии и Абхазии. И хотя Москве не удалось добиться широкого международного признания этих государств, да и отношения с ними России не вполне свободны от осложнений, стало очевидным, что без нее решение проблемы территориальной целостности Грузии невозможно.

В изменившихся условиях пришедшая к власти в Грузии коалиция «Грузинская мечта» начала высказывать робкие предложения о необходимости налаживания более тесного взаимодействия Грузии с Россией. Однако это остается весьма трудно-выполнимой задачей. Даже самые осторожные заявления, сделанные в ПАСЕ премьер-министром Грузии Б. Иванишвили о желательности совмещения дальнейшего

¹⁴ См.: <http://www.belvpo.com/20069.html>.

продвижения по пути «евро-атлантического диалога» с попытками осуществить «сближение с Москвой» встретило резкое сопротивление в Евросоюзе и НАТО. Как выразился в связи с этим глава Европейской народной партии Вилфред Мартенс в интервью Грузинской телекомпании «Имедиа», «Грузия не сможет стать членом НАТО и ЕС, если будет иметь тесные отношения с Россией, для Грузии эти отношения будут не дорогой в будущее, а в прошлое»¹⁵. Что касается общественного мнения в самой Грузии, то оно пока что оказывается не готовым возобновить диалог с Россией без предварительного решения вопроса «отторгнутых территорий».

Еще одной попыткой нормализовать отношения с Россией явился отказ в новой Военной доктрине Грузии, принятой в апреле 2013 г., рассматривать Россию в качестве врага. И хотя, разъясняя эту позицию в интервью телекомпании Рустави, министр обороны Грузии И. Аласания продолжал подчеркивать, что «оккупация Россией грузинской территории и ее вооруженные силы представляют основную угрозу для Грузии», он выразил мнение, что «подвижка» в доктрине дает минимальную возможность надеяться на положительные сдвиги в российско-грузинских отношениях в будущем¹⁶.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ

В последние годы резко возросло геостратегическое значение Центральной Азии и ее роль в области угрозы обеспечению национальной безопасности России. Специфика региона состоит в том, что несмотря на его кажущуюся периферийность, в нем переплетаются интересы Китая, США, ЕС, а также других стран. Эти государства, как правило, стремятся отвлечь элиты центрально-азиатских республик от ориентации на Россию, используя экономические и политические рычаги влияния для проникновения в пространство Центральной Азии. Данные угрозы усугубляются нестабильным положением внутри региона, а также событиями в Афганистане и исламским фактором. В этих условиях дополнительную актуальность получает реализация «Российской стратегии национальной безопасности до 2020 года». Согласно этой стратегии, если на долгосрочную перспективу внимание будет сосредоточено на обладании источниками энергии в бассейне Каспийского моря и Центральной Азии, то основной ставкой в среднесрочном плане будет оставаться военное присутствие России в регионе, как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

Военно-политическое сотрудничество со странами Центральной Азии является сложным и противоречивым процессом. Здесь сконцентрированы негативные моменты, так или иначе касающиеся отношений России в этой области практически со всеми другими странами СНГ.

Узбекистан

Узбекистан – самое большое государство Центральной Азии, с населением в 30 млн человек. Страна обладает крупнейшим в регионе военным потенциалом. Именно Узбекистан унаследовал от СССР все запасы Туркестанского военного округа. С самого начала своего существования в качестве независимого государства Узбекистан в силу своего демографического сырьевого и военно-политического положения, учитывая противоречия великих держав, претендовал на то, чтобы занять место ведущей региональной силы. Ташкент пытался навязать свое видение развития Центральной Азии, контролировать политические процессы в сопредельных государствах, чем создавал и создает серьезную напряженность в отношениях со

¹⁵ Там же.

¹⁶ Росбалт. 28.04.2013.

своими более слабыми соседями (прежде всего в области водных проблем), время от времени угрожая использовать военную силу. На главной цели подобного внешне-политического курса Узбекистана всегда являлось ослабление роли России в сфере обеспечения безопасности и укреплении военно-политического единства стран региона, хотя официальных заявлений на эту тему Ташкент, как правило, не делал.

Наиболее отчетливо подобная политика проявилась в отношениях Ташкента с ОДКБ, куда он вновь вступил в августе 2006 г. после подавления беспорядков в Андижане (май 2005 г.) и изоляции его со стороны Запада после этих событий. Все попытки России и других участников ОДКБ усилить взаимодействие в оборонной сфере встречали постоянное противодействие Ташкента.

Как известно, 29 июня 2012 г. Ташкент приостановил свое участие в ОДКБ. Однако он не получил от этого осязаемых преимуществ. В результате ухода Узбекистана блок не только не развалился, но, как считают многие эксперты, получил возможность стать более сплоченным и эффективным. Не принесли желаемого эффекта и новые попытки Узбекистана (после его повторного вступления в ОДКБ) уравнивать влияние России в регионе и обеспечить свою безопасность путем активизации сотрудничества с внешними державами, прежде всего с Китаем и США. У Китая к Узбекистану главным образом экономический интерес. Тем более что с Узбекистаном у него нет никаких соглашений в военной области.

Что касается военно-политических отношений Узбекистана с США, то они после событий в Андижане стали гораздо менее тесными. Ташкент попытался исправить положение. Он заявлял о готовности уделять больше внимания правам человека и неоднократно предлагал предоставить США базу в Ханабаде. Однако Вашингтон, хотя и испытывал трудности в Афганистане, так и не воспользовался предложением Ташкента. Не достигли прежнего уровня и отношения с НАТО, особенно, учитывая наличие союза Узбекистана с Россией.

По данным военных экспертов, суммарная военная помощь США Узбекистану, включая силовые структуры, ежегодно составляет от 70 до 100 млн долл.¹⁷, но поставки американского оружия Ташкенту остаются достаточно ограниченными. Возможно, последний рассчитывает на получение части вооружений, которые США туманно обещают оставить странам Центральной Азии после вывода своих войск и войск союзников из Афганистана. Пока Узбекистан предпочитает покупать в основном высокотехнологическую продукцию, которую не может предложить Россия. Как считают специалисты, Ташкент намеренно ограничивает пределы, дальше которых углубление военных связей с США и Западом пойти не должно. С одной стороны, это, скорее всего, объясняется опасениями быть втянутым в более широкие конфликты (в частности, в конфронтацию вокруг Ирана), с другой – руководство страны, вероятно, продолжает испытывать подозрения, что рано или поздно у США может возникнуть желание устроить в Узбекистане «цветную революцию».

В этих обстоятельствах Ташкенту ничего не остается как признать, по крайней мере де-факто, что Россия по-прежнему является доминирующей военно-политической и экономической силой в регионе и продолжать осуществлять сотрудничество с ней, теперь уже на двусторонней основе. Подобное сотрудничество выгодно, прежде всего, самому Ташкенту, пытающемуся проводить прагматическую политику: во-первых, Россия не осуждает авторитарный режим в республике; во-вторых, Ташкент ни в коем случае не заинтересован в потере российских денег, которые обеспечивают ему «Лукойл» и «Газпром», обосновавшиеся в стране с 2005 г. Наконец, и это главное, Узбекистан, имеющий самые крупные вооруженные силы в

¹⁷ См.: http://www.csef.ru/index.php/ru/component/csef/project/_/_/?cd=2150.

регионе (50–60 тыс. человек) и тратящий на них 1,4 млрд долл., практически не способен их модернизировать ни собственными силами, ни даже в рамках совместного производства с Россией. Поэтому он остро нуждается в прямых российских поставках вооружений (на весьма льготных условиях), а также в подготовке командного состава и технических специалистов для всех силовых структур¹⁸.

Для России Узбекистан, несомненно, остается союзником, хотя не слишком предсказуемым и обязательным. Достаточно вспомнить, что ст. 8 Договора о союзнических отношениях с Россией об открытии в Узбекистане военной базы так и осталась на бумаге.

Узбекистан же важен России как страна, находящаяся в центре региона. Через него проходят все коммуникации Таджикистана и большая часть коммуникаций Киргизии в направлении Казахстана и России. Наконец, хочет Россия или нет, она и Казахстан будут вынуждены сотрудничать с Узбекистаном в плане вывода американских войск и их союзников из Афганистана, поскольку главная магистраль так называемого Северного маршрута проходит через пункт на афгано-узбекской границе – Термез.

Более того, Москва резонно считает, что ее отношения с Ташкентом не только не ухудшатся, но, напротив, в будущем последний, скорее всего, вернется в ОДКБ. Это может произойти после естественной смены лидеров, а также вследствие того, что после ухода США и их союзников из Афганистана ситуация в регионе может стать непредсказуемой или даже резко ухудшиться. Таким образом, РФ и ОДКБ окажутся единственным контуром выстраивания платформы безопасности на южном направлении.

Таджикистан

В условиях повышения нестабильности в Центрально-Азиатском регионе в связи с опасностью усиления терроризма и религиозного экстремизма, особенно после вывода войск США и их союзников из Афганистана в 2014 г., отношения России с Таджикистаном приобретают особую важность.

Отметим, что Таджикистан оказался единственной страной СНГ, ничего не получившей при разделе имущества Советской армии. Даже границу республики охраняли российские пограничники. 201-ая российская мотострелковая дивизия, дислоцированная в Таджикистане, принимала активное участие в наведении конституционного порядка в республике и оказывала военно-техническую помощь правительственным силам Таджикистана.

После завершения гражданской войны Душанбе получил от Москвы военной техники и боеприпасов на 1 млрд долл. В свою очередь Россия получила базу наблюдения за космосом в Нуреке, списав за это 241 млн долл. из долга Таджикистана¹⁹. В 2005 г. 201-ая мотострелковая дивизия, расквартированная в Таджикистане, официально получила статус военной базы. Для России она стала форпостом влияния в Центрально-Азиатском регионе, а также стабилизирующим фактором, обеспечивающим пророссийскую ориентацию Таджикистана.

Вместе с тем российская военная база (РВБ) еще больше была нужна самому Таджикистану. Наличие РВБ с самого начала обеспечивало стабильность ситуации в стране. Вывод российских войск мог привести к активизации радикальных исламистов, а сил самостоятельно с ними справиться у таджикского правительства постоянно не хватало. Руководство страны всегда осознавало этот факт и поэтому вопрос

¹⁸ *Калишевский М.* Центральная Азия. Военный баланс // Центральная Азия. 10.10.2012.

¹⁹ *Старчак М.В.* США vs Россия в сотрудничестве с Таджикистаном в военно-политической области // Центральная Азия и Кавказ. 2009. №3. С. 20–35.

о выводе российской РВБ, включающей 6 тыс. военнослужащих, несмотря на постоянную критику российской политики в таджикской прессе, официально никогда не ставился. Однако Душанбе время от времени выдвигал требования о повышении арендной платы за имеющиеся в стране российские военные объекты. Тем не менее в последнее время ситуация начала меняться к лучшему. В ходе встречи между президентом РФ Д. Медведевым и президентом Таджикистана Э. Рахмоном, состоявшейся в Душанбе 2 сентября 2011 г. была достигнута принципиальная договоренность о дальнейшем пребывании РВБ в Таджикистане, срок действия которой подходит к концу. Новое соглашение было ориентировано на 49 лет, включая годы, прошедшие после создания базы в 2005 г. Наряду с активизацией требований России решить этот вопрос, важную роль, по мнению экспертов, начала играть меняющаяся политическая обстановка в регионе.

Как отмечает большинство исследователей, после вывода в 2014 г. американских войск с территории Афганистана появится реальная опасность, что активизация исламских радикальных движений может с новой силой выплеснуться в Центрально-Азиатский регион. И именно Таджикистан может стать самым слабым звеном, учитывая активную вооруженную оппозицию, которая существует в стране уже много лет.

Как известно, в ходе последовавших переговоров Таджикистану пришлось отказать от целого ряда самых несоразмерных требований о повышении арендной платы за российские военные объекты. Правда это было сделано после жесткого заявления России, что она прекращает финансирование РВБ в связи с неясностью ее использования после 2014 г. В результате Душанбе объявил, что не намерен взимать арендную плату за использование 201-й российской военной базы.

Однако он выдвинул ряд новых условий, ключевыми из которых были требования о том, чтобы Россия гарантировала Таджикистану оказание помощи в случае агрессии тех или иных сил, предоставила ему 200 млн долл. на перевооружение армии, а также обеспечила льготный режим для таджикских мигрантов²⁰. Несмотря на то, что Москва согласилась на все условия, Душанбе продолжает затягивать ратификацию уже готового соглашения.

По мнению ряда политологов, для проведения подобной политики у Таджикистана имеется, по крайней мере, два основания. С одной стороны, он продолжает придерживаться традиционной политики большинства центральноазиатских стран, направленной на выторговывание как можно большей экономической и военной помощи, на что Россия традиционно соглашается. С другой стороны, есть основания полагать, что Таджикистан получил надежду на то, что США и их союзники, прежде чем окончательно уйти из Афганистана, попытаются нейтрализовать исламский фактор и создать сеть военных баз в пограничных районах, соседних с Афганистаном, включая Таджикистан. Это автоматически означает, что Душанбе в будущем рассчитывает на усиление роли США и НАТО в Центральной Азии, которое Москва старается предотвратить.

Таким образом, несмотря на то что Таджикистан в очередной раз сделал выбор в пользу России, нельзя быть полностью уверенным, что этот курс будет продолжен в случае кардинального изменения политической ситуации в регионе.

Кыргызстан

Кыргызстан является страной – членом СНГ с наиболее слаборазвитой экономикой. Республика практически не располагает собственными энергоносителями

²⁰ Текст Соглашения о статусе и условиях пребывания Российской военной базы на территории Таджикистана см. на: <http://nm-ts/politics/5697-polnyy-tekst-soglasheniya-o-statuse-i-usloviyah-prebyvaniya> от. 10.12.2012.

за исключением гидроэнергоресурсов. В целом, с точки зрения геополитики и экономики, Кыргызстан не способен существовать и развиваться вне системы устойчивых связей с Россией, которая исторически является его главным экономическим и военно-политическим партнером, обеспечивающим ее суверенитет и безопасность.

Россия поставляет все виды оружия, состоящие на вооружении армии Кыргызстана, устанавливает льготные цены на боеприпасы, запчасти, чем осуществляет помощь в подготовке национальных военных кадров. В республике дислоцируется российская военная авиабаза «Кант», а также другие российские военные объекты, обеспечивающие безопасность страны.

Однако, умело используя российскую помощь, Бишкек активно старается уравновесить свои отношения с Москвой, осуществляя сотрудничество с внешними державами, прежде всего с Китаем и США. Как известно, на территории Кыргызстана находится американская авиабаза «Манас», созданная для поддержки действий США и их союзников в Афганистане. Москва много лет добивается ее закрытия. Но, несмотря на обещание ликвидировать базу и получение под эти обещания дополнительных кредитов от России, правительство Кыргызстана затягивает этот процесс¹⁹.

12 июня 2012 г. Министерство обороны Кыргызстана объявило о намерении в очередной раз повысить арендную плату за использование Россией ее военных объектов на территории страны (за исключением авиабазы «Кант», которая работает в интересах ОДКБ). В ответ Москва временно приостановила перечисление кредита на сумму 106 млн долл., которым она рассчитывала «премировать» Кыргызстан за очередное обещание ликвидировать американскую военную базу «Манас».

В то же время, в ходе визита в Бишкек в сентябре 2012 г. президент РФ В. Путин смог договориться с руководством Кыргызстана не просто о сохранении российской военной базы в «Канте», но и о расширении российского военного присутствия в республике. С 2017 г. в Кыргызстане начнет действовать целый военный кластер, обслуживаемый российскими военнослужащими. Помимо авиабазы в Канте речь идет об узле дальней связи ВМФ России в Чуйской области (Кара – Балта), об испытательной базе торпед на озере Иссык-Куль (Каракол) и военных сейсмических станциях в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областях (Ичке-Суу, Майлу-Суу).

В процессе переговоров было сообщено, что все перечисленные российские объекты будут функционировать в течение 15 лет (начиная с 2017 г.). Срок аренды базы Кант, за которую Бишкек получает 4,5 млн долл. в год, истечет лишь в 2032 г. Российская сторона также заявила о готовности провести целый комплекс модернизационных мероприятий, потому что некоторые объекты на территории Кыргызстана сегодня находятся в плачевном состоянии. Кроме того, планируется все объекты, относящиеся к Минобороны России, а также к ОДКБ объединить в единый кластер для более эффективного управления²¹.

Несмотря на достигнутые договоренности, все еще остается вопрос, касающийся судьбы американской базы «Манас» за пользование которой Бишкек ежегодно получает от 60 до 80 млн долл. в год. Как известно, президент Кыргызстана А. Атамбаев еще на декабрьском саммите ОДКБ 2011 г. заявил, что военная база США «Манас» после 2014 г. прекратит свое существование. Между тем четкого понятия «военная база» в решениях ОДКБ нет, и руководители государств не могут достаточно четко трактовать заключенные соглашения. Официально база «Манас» переименована в Центр транзитных перевозок. По сути, это дает США повод ратовать о продлении срока своего пребывания в стране, только скрываясь за мирным названием. Пока в этой связи Бишкек не дал никаких разъяснений. Под вопросом остается

²¹ Военно-политическое обозрение. 24.09.2012.

и заявление В. Путина в Бишкеке, который обещал помогать «огражданивать» «Манас» по мере возможностей.

В целом, хотя достигнутые между Москвой и Бишкеком соглашения позволяют считать, что руководство Кыргызстана в очередной раз сделало выбор в пользу партнерства с Россией, есть основания полагать, что это решение в значительной степени обусловлено экономическими соображениями и очередной кризисной ситуацией в стране. Как известно, российское руководство решило списать Кыргызстану долг в 489 млн долл., из которых 189 млн списаны без промедления, а остальные 300 млн долл. будут списываться поэтапно до 2016 г.²² Кроме того, Бишкек собирается продолжить брать с России деньги за аренду военных баз. Несложно посчитать, что при арендной плате Киргизии 4,5 млн долл. в год за списанную сумму долга можно было бы арендовать базы в течение 108,5 лет, но сошлись лишь на 15.

Казахстан

Казахстан с учетом его масштабов, экономического потенциала, огромных запасов нефти и географического положения, является ключевой державой Центральной Азии, претендующей на то, чтобы стать самостоятельным центром силы в регионе. Астана пока не видит иного выхода в области обеспечения собственной безопасности, кроме дальнейшего укрепления экономической и военно-политической интеграции с Москвой. Именно эта задача поставлена в стратегии развития Казахстана до 2030 г. В ней подтверждается намерение «развивать и укреплять доверительные и равноправные отношения с нашим ближайшим исторически дружественным соседом – Россией»²³. В настоящее время российский вектор является важнейшим во внешней политике Казахстана. Между двумя странами пока не существовало проблем, которые не могли бы быть решены путем конструктивного диалога и учета взаимных интересов. Ни одно из государств СНГ не имеет столь тесных связей с Россией в области оборонного комплекса как Казахстан. В российско-казахстанском пользовании находится космодром «Байконур» и четыре военных полигона. К тому же 70% продукции 13 казахстанских предприятий, работающих на оборонную промышленность, поставляются в РФ²⁴, которая поставляет в республику вооружение по ценам равным стоимости оружия для самой российской армии. Военнослужащие из РК обучаются в России на льготных условиях. Результатом данного направления стало достижение однотипности в подготовке военных и научных кадров. В последние годы было успешно выполнено Межправительственное соглашение о реализации Программы совместных работ в сфере военно-политического сотрудничества в интересах вооруженных сил РФ и РК на 2008–2012 гг. В рамках этой программы были осуществлены поставки в Казахстан российских комплексов С-300 и военных самолетов последних поколений. Еще одним важным направлением военно-политических отношений двух стран является приграничное сотрудничество. В данном контексте военное присутствие России в Казахстане вполне отвечает духу двусторонних отношений.

Туркменистан

Процесс взаимодействия в военно-политической области достаточно противоречив и тесно связан с экономическими проблемами. Как известно, Туркменистан – это поставщик газа, и Россия всегда проявляла заинтересованность в его поставках. Поэтому в первые годы после провозглашения Туркменистана взаимодействие между двумя странами, и прежде всего в военно-политической сфере, успешно раз-

²² Там же.

²³ <http://www.regnum.ru/news/polit1428861.html>.

²⁴ Актюбинский вестник. 11.11.2011. С. 32–38.

вивалось. Однако уже с середины 1990-х годов отношения начали быстро портиться. Этому во многом содействовала политика «Газпрома», стремившегося не допустить Туркменистан на европейский газовый рынок. В результате, республика стала все больше дистанцироваться от России, обвиняя ее в имперских амбициях и одновременно в нежелании развивать равноправный партнерский диалог. Более того, вектор внешней политики Ашхабада стал стремительно смещаться в сторону США, ЕС и Турции.

С приходом в 2007 г. к власти в Туркменистане нового президента Г. Бердымухамедова стала отмечаться возросшая готовность страны возродить отношения с РФ, в том числе и в военной сфере, развивая в первую очередь военно-техническое сотрудничество. Между тем новый газовый скандал 2009 г., связанный с резким сокращением закупок Россией туркменского газа, а также создание ею препятствий для поставок туркменского газа в страны ЕС, вновь поставил под вопрос двустороннее сотрудничество в военной области²⁵.

В целом можно с определенной долей уверенности сказать, что развитие военного взаимодействия двух стран так и не приобрело «второго дыхания».

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ ОДКБ

Еще одним ключевым элементом формирования системы коллективной безопасности стран Содружества является многостороннее военно-политическое сотрудничество РФ с партнерами по СНГ и прежде всего в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Эта организация представляет собой военно-политический союз, созданный 14 мая 2002 г. государствами Евразии путем преобразования Договора о коллективной безопасности, подписанного 15 мая 1992 г. Как было заявлено при создании ОДКБ, ее основную задачу составляет защита территориально-экономического пространства стран – участниц совместными усилиями их армий и вспомогательных подразделений от любых внешних агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба.

Наряду с решением вопросов военной интеграции перед ОДКБ также были поставлены более широкие задачи. В частности, она должна была стать инструментом, обеспечивающим экономическую (и политическую) интеграцию и содействующим реализации крупных водно-энергетических и других совместных проектов, в первую очередь, региональных.

За годы своего существования ОДКБ удалось добиться существенных практических успехов²⁶.

Вместе с тем надо отметить, что считать ОДКБ полноценным военным или военно-политическим союзом все еще было бы преждевременно. Состоящая из резко различающихся по целому ряду параметров, конкурирующих, а иногда и враждующих между собой государств, по-разному понимающих уровень внешних и внутренних угроз, организация постоянно сталкивается с целым рядом крупномасштабных проблем²⁷.

При таком раскладе выстраивать общие планы по борьбе с угрозами и противодействию вызовам, особенно с участием коллективных воинских формирований, весьма непростое дело. Подобная ситуация проявляется главным образом в недостаточном четком подходе к определению численного и структурного состава Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Как известно, было принято принци-

²⁵ Strannic 30.03.2011. С. 8 (<http://newsland.ru/news/detail/id666410/>).

²⁶ Русские новости. 01.06.2012.

²⁷ Независимое военное обозрение. 21.11.2011.

пиальное решение: каждое государство – участник ОДКБ выделяет для КСОР по национальному воинскому подразделению (минимум бригада). Однако, учитывая тот факт, что в настоящее время силы не всех стран – членов ОДКБ в результате различных причин обладают подобными формированиями, на первом этапе от них будут входить в объединенные контингенты отдельные полки или батальоны. В мирное время они будут находиться в местах своей постоянной «дислокации» на национальной территории, а в «особое время» будут использованы в соответствии с решением Совета коллективной безопасности. Все это, несомненно, будет сказываться на мобильности применения КСОР.

Следствием несогласованности формулировки использования КСОР явилось невмешательство в события 2010 г. в Киргизии. Практически все страны ОДКБ по тем или иным причинам отказались предоставить свои вооруженные силы для урегулирования конфликта. Помощь Киргизии была оказана, но только Россией – на двусторонней основе. Таким образом, ОДКБ невыгодно отличается от НАТО, являющейся более дееспособной структурой.

Однако самую серьезную проблему, по мнению многих экспертов, создает то обстоятельство, что сложность поставленных перед ОДКБ задач значительно превышает достигнутый к настоящему времени уровень сотрудничества и военно-политической интеграции²⁸.

Не определившись с дальнейшей эволюцией и не сложившись до конца как полноценный военный блок, ОДКБ стремится представить себя в качестве универсальной организации по обеспечению региональной безопасности. Но ценность организации как раз в том, что на постсоветском пространстве она должна быть единственной специализированной организацией безопасности, не имеющей дополнительных измерений (экономика, культура и т.д.). Именно в таком виде эта организация имеет смысл. Превращение в универсальную структуру ведет к снижению ее эффективности. Кроме того, если ОДКБ претендует на роль организации коллективной безопасности, она должна делать акцент на развитии политических компонентов и, главное, работать с конфликтами на территории стран – участниц, заниматься предконфликтным мониторингом, развивать арсенал предупредительных мер и санкций, организовывать переговорный процесс. «Соглашение о миротворческой деятельности» и другие соглашения получают реальный смысл тогда, когда и если ОДКБ возьмет ориентир на коллективное посредничество, хотя бы на территории стран – членов ОДКБ.

Еще одним важным аспектом укрепления позиций ОДКБ послужило бы ее международное признание, в том числе налаживание сотрудничества с НАТО. До сих пор этому противодействуют США, называющие ОДКБ «ущербным» и «неэффективным» блоком. По мнению Вашингтона, «возможность сотрудничества ОДКБ с НАТО усилила бы влияние России в Центральной Азии»²⁹.

Конечно, в настоящее время ОДКБ еще рано говорить о равноправном сотрудничестве (военный бюджет всех стран ОДКБ в 25 раз меньше бюджета НАТО), однако, необходимо находить аргументы, доказывающие, что ОДКБ является необходимым компонентом, обеспечивающим не только безопасность России, но и коллективную безопасность в региональном и в более международном плане. Эта роль может существенно возрасти после ухода контингентов ООН и НАТО из Афганистана в 2014 г.

²⁸ Вести. 30.06.2011.

²⁹ Фергана.ру. 06.04.2012.

Подводя итоги, можно прийти к выводу, что России, хотя и с известными издержками, удастся сохранить свое влияние на постсоветском пространстве и, прежде всего, в военно-политической сфере. Однако в связи с изменениями в геостратегической ситуации и положения внутри стран-партнеров, ей необходимо продолжать совершенствовать как традиционные формы сотрудничества, так и искать более оптимальные формы военно-политического партнерства. В частности, являясь ведущей в военном плане державой, Россия должна более активно выступать с новыми инициативами в области военно-политического сотрудничества: она должна отказаться от невмешательства в конфликты как внутри стран – партнеров, так и в конфликты между этими странами; укреплять военно-политическое сотрудничество на основе реальных взаимных интересов и потребностей, а не путем предоставления односторонней финансовой помощи партнерам в обмен на демонстрацию политической лояльности. РФ должна строить свои военно-политические отношения с отдельными странами так, чтобы за свою помощь получать возможности реального воздействия на соседей. Наконец, члены ОДКБ должны не только декларативно одобрять принятые решения, но и вносить свой материальный вклад и нести свою долю ответственности.

Проведение более активной, понятной и открытой политики, несомненно, сделает образ России более привлекательным и избавит ее от обвинений в имперских амбициях.

Глава 7. РОЛЬ РОССИИ В УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ И ЕЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Завершение периода холодной войны и, как следствие, начало поэтапного сокращения мировыми державами своих арсеналов оружия массового поражения и средств их доставки, к сожалению, не привели к долгожданному миру и уверенности в завтрашнем дне. При этом становится все более очевидным, что эскалация новых вызовов и угроз человечеству в значительной мере опережает процесс разрешения существующих геополитических проблем, к числу которых относятся **региональные и внутренние конфликты**.

Неспособность мирового сообщества и, прежде всего, претендующих на роль мирового лидера США решить спорные проблемы отношений с Ираном и Северной Кореей, решить вопрос с вакуумом власти в Сомали, нормализовать ситуацию в Сирии, Ираке, Афганистане, Пакистане, разрешить мирным путем ключевые проблемы современности (палестинская, курдская, кашмирская, кипрская и др.) может привести к непредсказуемым катастрофическим последствиям. Дальнейшее расползание по миру ОМУ, ядерных и других технологий двойного назначения, возможный доступ к ним лидеров тоталитарных режимов, неконтролируемых государствами военно-политических группировок, преступных организаций типа «Аль-Каиды», отдельных групп террористов, психически нездоровых людей становится все более опасным. Катастрофы на АЭС в Чернобыле (СССР) и Фукусиме (Япония), крупномасштабный теракт 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке (США) наглядно продемонстрировали уязвимость цивилизации от действий даже небольших групп лиц.

Россия, неоднократно переживавшая техногенные катастрофы и подвергавшаяся атакам террористов, принимает самое активное участие в решении проблем региональной и международной безопасности. С помощью мирового сообщества и самостоятельно в стране ликвидируются запасы химического оружия, утилизируются ядерные отходы, сокращаются арсеналы обычных вооружений, ведется работа по повышению уровня физической и технической защиты потенциально опасных для населения объектов. Российская Федерация активно участвует в урегулировании региональных конфликтов, миротворческих операциях различных форматов (ООН, ЕС, ОБСЕ, СНГ, ОДКБ), борьбе с международным терроризмом, морским пиратством и наркоугрозой.

Свой вклад в повышение уровня международной безопасности Российская Федерация внесла и тем, что в основном разрешила свой **внутренний конфликт в Чечне**. Сепаратисты, опиравшиеся на экстремистские исламистские группировки внутри республики и за рубежом, потерпели политическое и военное поражение. К настоящему времени крупные бандформирования разгромлены, часть боевиков добровольно вышла из подполья и амнистирована, иностранные наемники и их эмиссары уничтожены или были вынуждены покинуть Чечню. И хотя вооруженные вылазки бандгрупп и теракты против представителей федеральных и региональных органов власти продолжают иметь место, более того, они уже вышли за пределы Чечни и распространились по всему Северному Кавказу, все-таки эти действия не носят столь масштабного характера, как в предыдущие годы.

Естественно, что в своей внешней политике **российское руководство уделяет приоритетное внимание урегулированию региональных конфликтов на постсоветском пространстве**, которые находятся в непосредственной близости от границ РФ, оказывают прямое воздействие на безопасность российского государства и затрагивают его национальные интересы.

К настоящему времени таких конфликтов осталось четыре: **грузино-абхазский, грузино-южноосетинский, нагорно-карабахский и приднестровский**. Хотелось бы отметить, что названия конфликтов чисто условны и ни в коей мере не отражают их природу, сущность, причины и содержание. В каждом из них есть свои составляющие и особенности политического, стратегического, экономического, этнического, демографического, идеологического, исторического, языкового, географического и другого характера. Большую роль при этом играют позиции заинтересованных третьих стран (России, Армении, Турции, Ирана, Румынии, Украины, Белоруссии), региональных и международных организаций.

Общей причиной этих конфликтов стала изначально ошибочная внутривнутриполитическая линия правящих режимов в бывших советских республиках по отношению к национальным меньшинствам и отдельным территориям. Прикрываясь принципом международного права сохранения территориальной целостности государств, их новые руководители пренебрегли налаживанием уважительного диалога с представителями национальных меньшинств, привлечением их лидеров к пропорциональному участию в центральных органах власти, игнорировали их законные требования по сохранению и расширению статусов исторически сложившихся автономий и территорий, нарушали законные права и свободы отдельных групп населения.

«Малые народы», оказавшись перед угрозой окончательной утраты национальной идентификации, а в случае с Приднестровьем – опасаясь насильственной «румынизации», заявили, что они предпочитают оставаться в СССР или развиваться самостоятельно, нежели входить в состав новых государств на постсоветском пространстве. Попытки Тбилиси, Баку и Кишинева вооруженным путем восстановить свой контроль над этими территориями оказались весьма схожими по сценариям и по результатам: все военные операции центральных властей бесславно провалились. Предыдущие годы унижений, притеснений, попыток насильственной ассимиляции нацменьшинств со стороны правящих кругов «титовских» наций не прошли даром. Распад СССР подтолкнул законодательные и исполнительные органы власти автономий и регионов к принятию решений о самоопределении.

В результате появились, так называемые непризнанные или частично признанные государства на постсоветском пространстве. Это стало объективной реальностью, с которой приходится считаться и государствам, претендующим на эти территории, и всем другим субъектам международного права. Становится все более очевидным, что принятые ООН два основных принципа послевоенного устройства мира (сохранение территориальной целостности государств и право наций на самоопределение) вступают в противоречие в условиях, когда правящими кругами отдельных государств игнорируются законные права и свободы национальных меньшинств и отдельных групп населения.

К сожалению, Тбилиси, Баку и Кишинев не смогли предложить своим гражданам варианта мирного разрешения нарастающих противоречий между регионами и центром, когда нацменьшинства, будучи надежно защищены в правовом отношении, чувствовали бы себя комфортно в границах новых государств. Примеры цивилизованного решения национальных проблем в мировой практике существуют: иракские курды (Иракский Курдистан), канадские французы (провинция Квебек), которых вполне устроил предоставленный им статус широкой автономии, пропорциональное представительство в центральных органах власти, двуязычие, получение своей доли доходов от добычи нефти и т.п. Они ни в коей мере не чувствуют себя ущемленными в правах ни в местах своего постоянного проживания, ни в столицах, ни на территории других регионов, ни в зарубежных представительствах своих стран.

Мирное и справедливое урегулирование конфликтов на постсоветском пространстве – требование времени и залог национальной безопасности не только их

участников, России и других сопредельных государств, но и всего мирового сообщества. Практика показывает, что искусственная изоляция непризнанных территорий и любые дискриминационные международные санкции против них, как правило, не дают желаемого результата. Более того, замалчивание реально существующих проблем, длительное сохранение положений «ни войны, ни мира» в зонах региональных конфликтов приводит к обнищанию населения спорных территорий вплоть до состояния гуманитарных катастроф, разрушению их экономик и инфраструктур, привлекает в эти районы международных террористов, торговцев оружием, наркодельцов, нелегальных мигрантов и представителей организованной преступности.

В данной главе не ставится задача дать развернутую историческую справку по происхождению того или иного этноса-участника конфликта и обосновать его преимущество на самоопределение в рамках занимаемых де-факто территорий.

Несмотря на то, что корни и причины перечисленных выше четырех конфликтов на постсоветском пространстве носят общий характер, все же их индивидуальные особенности, специфика и перспективы решения заметно отличаются.

Грузино-абхазский и грузино-южноосетинский конфликты условно можно отнести к одной группе, поскольку Абхазия и Южная Осетия исторически длительное время сохраняли свою независимость, в советский период пользовались правами национальных автономий в составе Грузии, после распада СССР неоднократно подвергались вооруженным нападениям с применением тяжелой боевой техники и артиллерии со стороны центральных грузинских властей. В обоих случаях большую роль в прекращении огня и поддержании мира сыграли российские миротворцы, которые действовали на основании соответствующих двусторонних соглашений. Некоторым различием можно считать, что миротворческая миссия в Абхазии осуществлялась Россией в соответствии с мандатом глав государств СНГ и в тесном сотрудничестве с миссией ООН, а в Южной Осетии – только на основании двустороннего соглашения и в сотрудничестве с миссией ОБСЕ. Следует также отметить, что мандат СНГ на проведение Россией миротворческой операции в Абхазии был поддержан и соответствующей резолюцией Совета Безопасности ООН.

Последнее военное вторжение Грузии в Южную Осетию 8–12 августа 2008 г. привело к многочисленным жертвам с обеих сторон конфликта, гибели российских миротворцев и мирных жителей, разрушению экономики и инфраструктуры региона. С помощью российских войск эта агрессия была пресечена, народ Южной Осетии был защищен от новой волны геноцида со стороны грузинских властей. Ответная военная операция России против грузинской группировки войск на южноосетинском направлении и ее тыловой инфраструктуры (военных баз, аэродромов, военных кораблей, складов оружия и боеприпасов и т.п.) была необходимой для скорейшего принуждения агрессора к миру.

Уже к концу августа 2008 г. Россия официально признала суверенитет и независимость Абхазии и Южной Осетии, а в сентябре установила с ними дипломатические отношения и заключила договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Подписанные договоры и соглашения России с Абхазией и Южной Осетией позволяют в полном объеме развивать политические, дипломатические, военные, военно-технические, торгово-экономические, научно-технические, культурные и другие отношения с новыми государствами. Российская Федерация одновременно стала гарантом территориальной целостности и международной безопасности Абхазии и Южной Осетии. Естественно, что миротворческие операции РФ в этих республиках были свернуты.

К настоящему времени Республика Абхазия и Республика Южная Осетия получили свое официальное признание также со стороны Венесуэлы, Никарагуа и, со-

ответственно, друг друга. Дальнейшее международное признание новых государств будет зависеть от их успехов в восстановлении разрушенных гражданской войной и блокадой экономик, инфраструктур, решении социальных проблем, строительстве гражданских обществ. Одним из ключевых вопросов является создание благоприятных условий для возвращения в эти республики беженцев. Сухуми и Цхинвали должны на практике показать, как можно мирным путем решать национальный вопрос в современном обществе, как гарантировать права и свободы всех граждан независимо от их национальности, вероисповедания, имущественного положения и прочих различий. Пропорциональное представительство всех традиционно проживающих на этих территориях наций и народностей в органах законодательной и исполнительной власти Абхазии и Южной Осетии – залог стабильности и безопасности новых государств.

Нагорно-карабахский конфликт является наиболее сложным и запутанным на постсоветском пространстве. Начавшиеся в Нагорном Карабахе в период распада СССР столкновения на межэтнической почве к 1991 г. вылились в широкомасштабные боевые действия, в которых приняли самое активное участие вооруженные силы Азербайджана и Армении. Длившаяся более трех лет гражданская война сопровождалась многочисленными человеческими жертвами (свыше 30 тыс. убитых) и разрушениями, привела к появлению порядка миллиона беженцев и перемещенных лиц с обеих сторон. В результате армянскими силами было оккупировано – за пределами Нагорного Карабаха – семь районов Азербайджана (около 14% территории), которые рассматриваются ими в качестве транспортного коридора между НКР и Арменией и «пояса безопасности». На протяжении 1993 г.

СБ ООН принял четыре резолюции по нагорно-карабахскому конфликту, требования которых вовлеченными сторонами до сих пор не выполнены (за исключением прекращения огня). 5 мая 1994 г. при посредничестве России и Киргизии под эгидой Парламентской ассамблеи СНГ в Бишкеке был подписан Протокол о прекращении огня, который был дополнен соглашением от 4 февраля 1995 г. Несмотря на отдельные вооруженные инциденты в целом режим прекращения огня поддерживается усилиями самих сторон конфликта без привлечения международных миротворческих контингентов.

В декабре 1994 г. в Вене была создана Группа планирования на высоком уровне (ГПНВУ), которая в июле 1995 г. представила действующему председателю ОБСЕ концепцию многонациональной миротворческой миссии ОБСЕ по Нагорному Карабаху. В августе того же года было создано Управление личного представителя действующего председателя ОБСЕ по Нагорному Карабаху. На саммите ОБСЕ в Лиссабоне (1996 г.) действующий председатель сделал заявление, призывающее к сохранению территориальной целостности Армении и Азербайджана, прояснению правового статуса Нагорного Карабаха путем соглашения, основанного на самоопределении, по которому провинция получила бы высшую степень самоуправления в составе Азербайджана и при этом была бы обеспечена безопасность всего населения в регионе. С этим заявлением согласились все страны – участницы ОБСЕ, за исключением Армении. В 1997 г. в результате интенсивных консультаций, действующий председатель ОБСЕ назначил Францию, Россию и США сопредседателями Минской конференции. Они подготовили двухэтапный план, предусматривавший демилитаризацию линии прекращения огня и возвращение беженцев, а также особый правовой статус Нагорного Карабаха. К сожалению, сближения позиций сторон конфликта по основным проблемам, включая вопрос создания международного миротворческого контингента войск, пока достигнуть не удалось. Надежды на урегулирование конфликта с помощью международных посредников в лице ООН, ОБСЕ,

СНГ, России, США, Франции также результатов не дало. К числу наиболее острых вопросов в этом конфликте относятся: будущий статус республики, освобождение прилегающих к НКР районов Азербайджана от армянских войск, возвращение беженцев. Отложенный на время вопрос о статусе НКР и признание статус-кво после состоявшегося фактически размежевания по национальному признаку азербайджанцев и армян из Азербайджана, Армении и Нагорного Карабаха могли бы послужить основой будущего урегулирования конфликта. Вряд ли новое перемещение сотен тысяч беженцев осуществимо в ближайшие годы при сохранении атмосферы взаимного недоверия и враждебности между Баку и Ереваном.

Судя по всему, Нагорный Карабах сохранит статус непризнанной республики и, пользуясь существующим коридором на границе с Арменией, сможет избежать гуманитарной катастрофы. Однако следует учитывать, что финансовые и материальные возможности Армении ограничены, и вопрос о гуманитарной помощи Нагорному Карабаху может со временем обрести еще большую остроту. Но более серьезными последствиями чревато возвращение конфликта в русло силового противостояния. Беспрецедентная гонка вооружений, сопровождаемая воинственными заявлениями азербайджанских политиков вынуждают и армянскую сторону закупать новые образцы вооружений и усиливать свою группировку войск в НКР.

Тем не менее переговоры по мирному разрешению беспрецедентного по сложности конфликта продолжаются при международном посредничестве, в котором активную роль играет Россия. С 2005 г. международные посредники – сопредседатели Минской группы ОБСЕ сосредоточили свои усилия на работе со сторонами по выработке компромиссных базовых принципов урегулирования, на основе которых стала бы возможной выработка соглашения об урегулировании нагорно-карабахского конфликта. Переговорный процесс, при участии международных посредников, проходит на уровне президентов и сопровождается рабочими встречами министров иностранных дел. По договоренности сторон этот процесс, вплоть до достижения договоренности по рассматриваемым позициям, носит конфиденциальный характер. Россия изначально стремится проявлять максимальную беспристрастность и равноудаленность от сторон конфликта, старается сохранить баланс интересов в своих отношениях с Арменией и Азербайджаном, как партнерами по СНГ и ОДКБ (Армения). Россия выступает против вмешательства в дела региона внешних сил и считает, что только сами участники конфликта должны находить консенсус и пути урегулирования этой проблемы.

Принципиальная позиция России по Нагорному Карабаху, изложенная В. Путиным еще на январской (2000 г.) встрече с Г. Алиевым и Р. Кочаряном в Москве и подтвержденная Д. Медведевым в 2009 г. в контактах с И. Алиевым и С. Саргсяном, остается неизменной.

- Москва против навязывания участникам конфликта каких-либо рецептов извне и исходим из того, что главная ответственность за окончательный выбор должна лежать на самих азербайджанцах и армянах.

- Россия была бы готова поддержать тот вариант решения проблемы, который устроит все вовлеченные стороны, а в случае достижения компромиссной договоренности – выступить гарантом урегулирования.

- Жизнеспособным будет такое решение проблемы, которое позволит вернуть стабильность и спокойствие в Закавказье, а в постконфликтный период поможет сохранить исторически сложившийся там геополитический баланс сил, не приведет к превращению региона в арену международного политического и военного соперничества.

Определенным позитивным фактором является сохранение формата регулярных трехсторонних встреч на высшем уровне (РФ, Азербайджан, Армения), под-

готовка которых самым тесным образом координируется Россией с двумя другими членами Минской группы ОБСЕ (США и Франция). Так, 23 января 2012 г. в Сочи состоялась очередная, десятая по счету, встреча президентов России, Азербайджана и Армении, посвященная ситуации вокруг карабахского конфликта. Результатом мероприятия стало очередное совместное коммюнике, в которое вошли ставшие уже традиционными положения о достигнутом «продвижении согласования основных принципов нагорно-карабахского урегулирования» и о готовности лидеров противоположающихся сторон «ускорить достижение договоренности по основным принципам с учетом проделанной до сих пор работы». Президенты подтвердили, что одной из мер укрепления доверия в контексте нагорно-карабахского урегулирования является развитие гуманитарных контактов между сторонами. В этой связи президенты Азербайджана и Армении заявили о своей готовности «способствовать дальнейшему налаживанию диалога между представителями интеллигенции, научных и общественных кругов»¹.

Весьма важным обстоятельством является и близость позиций России с ОБСЕ в урегулировании нагорно-карабахского конфликта. В своем интервью РИА Новости в декабре 2012 г. генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер заявил: «Ослаблению напряженности на местах и созданию лучших условий для политических переговоров способствовал бы регулярный механизм, в рамках которого местные военные командиры могли бы сесть и обсудить друг с другом практические вопросы безопасности, будь то передвижения войсковых группировок, обстрелы или другие факторы, подрывающие режим прекращения огня. Этот механизм также способствовал бы укреплению безопасности в повседневной жизни людей, живущих рядом с линией соприкосновения. Параллельно нужно развивать контакты между сторонами конфликта с помощью гражданского общества и СМИ, чтобы помогать формированию столь необходимой атмосферы доверия»².

Приднестровский конфликт к настоящему времени приобрел характер «замороженного» и протекает относительно спокойно. Здесь нет предпосылок к гуманитарной катастрофе, нет массового исхода беженцев и почвы для этнических чисток. В Москве 21 июля 1992 г. между Россией и Молдовой в присутствии руководителя Приднестровья было заключено Соглашение «О принципах урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдовы». В соответствии с этим соглашением удалось добиться полного прекращения боевых действий, разъединить противоположающиеся стороны, создать между ними зону безопасности, куда были введены воинские подразделения Смешанных миротворческих сил (российский, приднестровский и молдавский батальоны до 600 человек каждый). Впервые в практике подобных операций в состав миротворческого контингента вошли представители сторон конфликта – Молдовы и Приднестровья.

Формирование Объединенной контрольной комиссии (ОКК), Объединенного военного командования (ОВК), института военных наблюдателей было осуществлено также на паритетной основе тремя сторонами. Все решения ОКК и ее военного органа ОВК принимаются только на основе консенсуса. В качестве военных наблюдателей, помимо России, Молдовы и Приднестровья в зоне безопасности участвуют и представители Украины. ОКК наладила сотрудничество с организацией-посредником в лице ОБСЕ, подписав с ней 21 июля 1994 г. «Принципы сотрудничества между Миссией ОБСЕ и ОКК в зоне безопасности».

Несмотря на сохраняющуюся политическую, дипломатическую, информационную, экономическую и другие виды конфронтаций между Кишиневом и Тираспо-

¹ На встрече президентов в Сочи принято «Совместное заявление по Нагорному Карабаху» // Панорама (www.panorama.am/ru/politics/2012/01/23/sochi-statment/?sw).

² INES.AZ от 5.12.2012 (www.1news.az/politics/karabakh/20121205103131222.html).

лем, во многом благодаря удачно найденному формату миротворческой операции, в зоне безопасности твердо поддерживается режим перемирия и общий порядок. За весь период проведения операции по поддержанию мира не было отмечено скольконибудь серьезных военных провокаций или инцидентов с применением оружия, соответственно, обошлось без потерь среди военнослужащих миротворческого контингента.

Одним из главных раздражителей населения Приднестровья остается политический курс кишиневских властей на дальнейшее сближение с Румынией. Очевидно, Молдова и Приднестровье продолжают дальнейшее существование и развитие как самостоятельные государства. Благодаря сохранению торгово-экономических и других связей Тирасполя с Россией, Украиной, Белоруссией и Молдовой, а также относительно развитой инфраструктуре и экономике региона, уровень жизни населения непризнанной республики сохранится на прежних показателях. Однако нерешенность молдавско-приднестровского конфликта, безусловно, отрицательно отражается на социально-экономическом положении обеих сторон конфликта, осложняет реализацию планов европейской интеграции и в конечном итоге является одним из основных факторов, дестабилизирующих общую обстановку в регионе.

Кроме четырех рассмотренных в данной главе конфликтов на постсоветском пространстве сохраняются политические и экономические предпосылки к новым столкновениям групп населения с использованием межнационального и межэтнического фактора. Так, не спадает напряженность в районах узбекско-таджикской и узбекско-киргизской границ, в Ферганской долине. В целом, **Центрально-Азиатский регион остается зоной нестабильности**, коридором транспортировки наркотиков и нелегальных мигрантов, сюда активно проникают мусульманские экстремисты различного толка и международные террористы, здесь сталкиваются интересы России, Китая, США, стран Европы, Ирана, Индии, Турции, Пакистана и других государств. Одним из главных дестабилизирующих обстановку в регионе внешних факторов является Афганистан со всеми его криминальными атрибутами (наркотики, оружие, боеприпасы, нелегальные мигранты, религиозные экстремисты, террористы и т.п.). От способности мирового сообщества локализовать действия движения «Талибан» и группировки «Аль-Каида» после вывода войск международной коалиции во главе с США из Афганистана к 2014 г. будет во многом зависеть и общая ситуация в Центрально-Азиатском регионе.

Таким образом, все перечисленные выше конфликты и предпосылки к новым столкновениям сторон на постсоветском пространстве в той или иной степени оказывают свое дестабилизирующее влияние на общую обстановку в мире. С учетом продолжающейся глобализации всех мировых процессов, конфликты на постсоветском пространстве представляют собой все большую угрозу международной безопасности в целом. Активизация усилий российского руководства на этом направлении и миротворческая деятельность России в последние годы постепенно начинают приносить свои плоды. Главным итогом этой деятельности явилось повсеместное прекращение кровопролития, разъединение противоборствующих сторон, предотвращение гуманитарных катастроф, переход конфликтов в стадию «замороженных», недопущение концентрации в зонах нестабильности международных террористов и экстремистских организаций, создание условий к возобновлению мирного диалога между сторонами конфликта напрямую и с участием международных посредников. В работе на этом направлении РФ весьма тесно сотрудничает с ООН, ЕС, ОБСЕ, ОДКБ, СНГ, ШОС, другими авторитетными международными и региональными организациями, а также на двусторонней основе с участниками конфликтов и всеми заинтересованными в их скорейшем разрешении государствами.

По различным источникам, на территории бывшего СССР к моменту его распада оставались неразрешенными около 180 территориальных споров. В первые годы существования СНГ в нем отмечалось более 150 конфликтов различного масштаба, 20 из которых сопровождались вооруженными столкновениями. Несомненно, что для СНГ эта проблематика оказалась одной из центральных.

Поэтому с момента образования Содружества Независимых Государств предпринимались попытки мирного политического урегулирования внутренних и региональных конфликтов на его территории. В 1992 г. было принято Заявление глав государств – участников СНГ об обстановке в Левобережных районах Республики Молдова. В июне 1995 г. прошла Международная научно-практическая конференция «Проблемы сотрудничества государств – участников Содружества в урегулировании вооруженных конфликтов в СНГ», которая рекомендовала разработать общие принципы управления и контроля за миротворческой деятельностью. Исполнительный комитет Содружества в качестве наблюдателя принял участие в переговорах по согласованию текста Соглашения о прекращении вооруженного конфликта в зоне Нагорного Карабаха при посредничестве России, США и Франции.

Степень вовлеченности СНГ в разрешение региональных конфликтов на постсоветском пространстве оказалась различной. Так в Приднестровье, Грузии (Южной Осетии и Абхазии) по согласованию со сторонами – участниками конфликтов были задействованы миротворческие силы, основу которых составляли российские воинские контингенты. В отдельных случаях, как, например, в зоне грузино-абхазского конфликта по решению СНГ были размещены только российские миротворцы. Позднее их статус был одобрен соответствующей резолюцией Совета Безопасности ООН. В Нагорном Карабахе до сих пор договоренности о введении в зону конфликта миротворцев достигнуть не удалось. Есть свои особенности миротворческих операций на постсоветском пространстве: к таким операциям привлекаются воинские контингенты из числа участников конфликтов или приграничных государств, что не наблюдается в подобных операциях под эгидой ООН.

В отличие от сил ООН, миротворческие силы СНГ, а также наблюдатели вводились на линию соприкосновения сторон, как правило, тогда, когда заключенное соглашение о прекращении огня еще полностью не выполнялось.

Исходя из реально складывающейся ситуации на постсоветском пространстве российское руководство подчеркивает, что развитие отношений двухстороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств является для него приоритетным направлением внешней политики. Россия стремится развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координацию на пространстве государств – участников СНГ в рамках (как она определяет в новой "Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года", утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537), прежде всего, самого СНГ, а также организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества.

При этом ОДКБ рассматривается Россией в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Размещение государств – членов в Евразийском регионе, который в силу своих размеров, положения, обеспеченности природными ресурсами имеет колоссальное значение для всех основных участников мирового политического процесса является мощным стимулом для трансформации ОДКБ в единое пространство обороны и безопасности.

ОДКБ, в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., призвана играть роль «ключевого механизма противодействия

региональным вызовам и угрозам». Следовательно, изначально эта организация не нацелена на решение глобальных задач. Сферой ее действий являются центральноазиатский, закавказский и восточноевропейский субрегионы, где деятельность ОДКБ направлена на противодействие различным существующим и потенциальным угрозам. Однако суммарный ее вектор ориентирован все же на решение задач глобального характера – стабилизации общей ситуации в зонах интересов России и ее союзников, сопротивлению внешнему негативному влиянию в странах регионов.

В Договоре о коллективной безопасности ряда стран СНГ, заключенном первоначально между Арменией, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном, Узбекистаном, Азербайджаном, Грузией и Беларусью в 1992–1993 г., подтверждались обязательства его участников воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях, разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами, воздерживаться от вступления в военные союзы или группировки государств. В качестве основного механизма противодействия возникшим угрозам (безопасности, территориальной целостности, суверенитету, угрозы международному миру) Договор указывает на «совместные консультации с целью координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы».

В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники обязуются предоставить ему необходимую помощь, включая военную, а также оказать поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН (ст. 4).

Формирование в ОДКБ механизма миротворчества определяется четырьмя основополагающими документами: Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ, Положением о Коллективных миротворческих силах ОДКБ, Положением об Оперативной рабочей группе по подготовке миротворческих операций ОДКБ, Положением о главе миротворческой миссии ОДКБ. В 1995 г. в целях обеспечения воздушных границ ОДКБ была создана Объединенная система противовоздушной обороны (ОС ПВО). В ней принимают участие 10 стран СНГ, кроме Республики Азербайджан и Республики Молдова. В феврале 2009 г. участники ОДКБ согласовали и подписали проект решения по созданию Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР), которые предполагается использовать для отражения военной агрессии, проведения специальных операций по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Эти силы состоят из 10 батальонов: три от России, два от Казахстана, остальные страны ОДКБ представлены одним батальоном. На российской авиабазе в Кыргызстане базируются самолеты и вертолеты поддержки КСОР, создается единая система ПВО и ПРО. Первоначально общая численность личного состава коллективных сил ОДКБ составляла около 4 тыс. человек, по мере вывода войск США и из союзников из Афганистана следует ожидать наращивания воинского контингента ОДКБ. В конце 2009 г. КСОР провели в районе казахстанско-китайской границы первые масштабные учения, в последующем такие мероприятия стали проводиться на регулярной основе.

Пока в России и за рубежом нет однозначных мнений и оценок об эффективности недавно созданной региональной структуры – ОДКБ. С одной стороны, безусловно, сделан шаг вперед в совершенствовании механизмов коллективной безопасности в регионе, произошло существенное улучшение взаимодействия в сфере совместной обороны, с другой — организация практически никак не реагировала на агрессию Грузии против Южной Осетии в 2008 г. и заняла позицию наблюдателя в период беспорядков в Кыргызстане в 2010 г. И все же, ОДКБ оказала помощь киргиз-

ским властям: участвовала в поисках зачинщиков беспорядков, координировала сотрудничество по пресечению деятельности террористических групп, связанных с афганскими бандформированиями, борьбу с наркомафией, осуществляла контроль всех информационных источников, работавших на юге страны. Последующие события подтвердили, что руководство ОДКБ поступило правильно, не послав свой воинский контингент в Кыргызстан, поскольку это могло бы еще больше усугубить ситуацию в республике и привести к дальнейшей эскалации конфликта.

Можно согласиться с преобладающей среди российских экспертов и политиков точкой зрения на роль и значение ОДКБ в системе региональной и международной безопасности: «Создание Евразийского союза с ОДКБ в качестве ядра оборонного потенциала модели придаст дополнительную устойчивость миропорядку XXI столетия, снизит угрозу новой мировой войны, будет способствовать сохранению России и стран СНГ в рамках единой самобытной евразийской цивилизации»³. К настоящему времени налажено довольно тесное взаимодействие ОДКБ с другими авторитетными региональными организациями (СНГ, ЕврАзЭС и ШОС). О росте международного признания этой организации свидетельствует активизация ее связей с международными и региональными структурами, включая Контртеррористический комитет ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, ОБСЕ, Евросоюз, ОИК, Международную организацию по миграции, Совет государств Балтийского моря и др.

Со стороны руководства ОДКБ предпринимаются значительные усилия по налаживанию контактов и с НАТО, в первую очередь на афганском направлении. Но, как заявил 28 мая 2013 г. корреспонденту «РИА-Новости» постоянный представитель РФ при альянсе Александр Грушко: "Устойчивое нежелание НАТО налаживать отношения с ОДКБ, абсолютно непонятное в нынешних условиях"⁴. Среди проблем, препятствующих сотрудничеству ОДКБ с НАТО, он назвал проект США по созданию ЕвроПРО, по которой стороны пока не нашли общих точек соприкосновения, а также разницу в подходах к проблеме дальнейшего расширения НАТО на восток.

Россия предлагает и Евросоюзу подписать соглашение о военном сотрудничестве и взаимодействии в области проведения миротворческих операций. Около 10 лет назад Россия предлагала ЕС включиться в процесс мирного урегулирования в Приднестровье, но тогда эта инициатива не встретила должной поддержки со стороны руководства Евросоюза. Пока имеется только опыт положительного сотрудничества между ЕС и РФ в области миротворчества в дальнем зарубежье, например, совместная миротворческая операция в Чаде.

³ Бартош А.А. Трансформация ОДКБ // Независимое военное обозрение. 21.09.2012 (http://nvo.ng.ru/gpolit/2012-09-21/1_odkb.html?insidedoc).

⁴ РИА Новости (<http://ria.ru/world/20130528/939922770.html#ixzz2Un0Ah9xQ>).

Глава 8. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИИ С ДРУГИМИ ЧЛЕНАМИ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Мировая политика второй половины XX – начала XXI вв. характеризуется развитием институтов регионального сотрудничества. После окончания Второй мировой войны основаны такие организации, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Лига арабских государств, Организация Североатлантического договора (НАТО) и др. В тот период важными факторами развития регионализма были холодная война и деколонизация. Окончание холодной войны дало новый импульс регионализма, в рамках которого образовались такие организации, как Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество, Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и др.

На современном этапе важным элементом регионализма остается сотрудничество в области безопасности. В деятельности таких организаций, как Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе (ОБСЕ), ОДКБ или НАТО, вопросы безопасности занимают центральное место. Безопасности уделяется пристальное внимание и в таких универсальных организациях, как Лига арабских государств (ЛАГ), ШОС и др. Для многих региональных организаций характерно расширенное понимание понятия «безопасность», в которое помимо традиционных вопросов включаются проблемы демократии, прав человека, экологии и экономики.

Проблемы безопасности в деятельности международных организаций долгое время занимали относительно незначительное место в теоретических работах, на что указывают Элисон Бейлс и Эндрю Коти¹. Начиная с середины первого десятилетия XXI в. внимание исследователей к этой теме возрастает, о чем свидетельствуют труды как отечественных, так и зарубежных авторов.

Среди российских авторов, уделяющих пристальное внимание проблемам безопасности в деятельности международных организаций на примере ШОС, нужно упомянуть А.В. Болятко, К.М. Барского, В.Я. Воробьева, А.Ф. Клименко, А.А. Куртова, С.Г. Лузянина, А.В. Лукина, Ю.А. Никитину, Д.В. Тренина, Г.И. Чуфрина (список исследователей региональных, политических и экономических аспектов деятельности ШОС значительно больше).

Ведущими российскими центрами, исследующими проблемы ШОС, включая вопросы безопасности, являются Центр стратегических проблем Северо-Восточной Азии и Шанхайской организации сотрудничества Института Дальнего Востока РАН (основан в 1997 г., с 2005 г. стал заниматься ШОС) и Центр исследований Восточной Азии и ШОС МГИМО(У) МИД России (2004 г.).

Среди зарубежных авторов особое место занимает Э. Бейлс (Великобритания), написавшая ряд работ, посвященных региональному сотрудничеству в области безопасности, в том числе на примере ШОС. Также следует назвать таких исследователей, как С. Арис (Швейцария), Дж. Боланд, Ю. Румер (США), П. Дунай (Венгрия), Жао Хуашэн, Син Гаунчэн, Сунь Чжуанчжи, Цзин Дунюань, Чжун Цзяньпин (Китай), Марк Лантень (Новая Зеландия), Марсель де Хаас (Нидерланды) и др., в публикациях которых представлен комплексный взгляд на фактор безопасности в становлении и развитии ШОС².

¹ *Bailes A., Cotey A. Regional Security Cooperation in the Early 21st Century / SIPRI Yearbook: 2006. Armaments, Disarmament and International Security. Ed. by Alyson Bailes. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2006. P. 195–196.*

² Подробно о теоретических исследованиях ШОС см.: Топычканов П.В. Трансформация регионального сотрудничества в области безопасности (на примере Шанхайской орга-

ВЛИЯНИЕ ФАКТОРОВ БЕЗОПАСНОСТИ НА СТАНОВЛЕНИЕ ШОС

Международно-правовой базой ШОС стал ряд документов, принятых СССР/Россией, центральноазиатскими государствами и Китаем, а именно:

- Соглашение между Правительством СССР и Правительством КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы (от 24 апреля 1990 г.);
- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Республики Кыргызстан, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о ведении переговоров с Правительством Китайской Народной Республики (от 8 сентября 1992 г.);
- Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики по вопросам взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе границы (от 18 декабря 1992 г.);
- Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой об укреплении доверия в военной области в районе границы (от 26 апреля 1996 г.);
- Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (от 24 апреля 1997 г.).

Соглашение 1996 г., подписанное в Шанхае, послужило основой для формирования «Шанхайской пятерки», члены которой начали вырабатывать коллективные подходы к вопросам безопасности. Одним из результатов данных усилий стало Соглашение 1997 г., установившее уровень сил общего назначения в 100-километровой зоне у границ между странами «Шанхайской пятерки». Численность военнослужащих в этой зоне не должна была превышать 130,4 тыс. человек³.

Документы 1990–1997 гг. позволили пяти государствам создать механизм укрепления мер доверия, ставший краеугольным камнем региональной безопасности. Более того, как пишет К.М. Барский, национальный координатор России в ШОС, опыт реализации мер доверия между членами «Шанхайской пятерки» может быть востребованным и в настоящее время в Азиатско-Тихоокеанском регионе⁴.

ШОС основана 15 июля 2001 г., когда Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества была подписана Казахстаном, Китаем, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. Позже ШОС приняла еще три документа, в которых зафиксированы идеи и принципы, разделяемые государствами – членами этой организации: Хартия Шанхайской организации сотрудничества (7 июня 2002 г.), Декларация пятилетия Шанхайской организации сотрудничества (15 июня 2006 г.) и Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств –

низации сотрудничества) // Вестник Московского ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2013. № 3. С. 23–34.

³ Chien-peng Chung. The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia // The China Quarterly. 2004. Dec. № 180. P. 990.

⁴ Барский К.М. Шанхайская организация сотрудничества: новое слово в мировой политике // Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества / Под ред. А.В. Лукина. М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 11.

членов Шанхайской организации сотрудничества (от 16 августа 2007 г.).

Если основой для создания ШОС стал опыт реализации мер доверия между СССР/Россией, центральноазиатскими государствами и Китаем, то непосредственным катализатором ее возникновения – угрозы, исходившие из Афганистана в конце 1990-х годов. Как вспоминает В.Я. Воробьев, специальный представитель президента России по делам ШОС в 1998–2006 гг., идея такой региональной организации родилась из коллективного осознания необходимости коалиции для сдерживания данных угроз⁵.

Это определило повышенное внимание ШОС к ситуации в Афганистане, о чем свидетельствуют такие события, как создание в 2005 г. контактной группы ШОС-Афганистан и получение в 2012 г. Афганистаном статуса наблюдателя при ШОС (глава Афганистана впервые был приглашен участвовать в саммите ШОС в 2004 г., а с 2006 г. ежегодно участвовал во встречах организации как гость)⁶.

Помимо Афганистана странами – наблюдателями ШОС стали Монголия (2004), Индия, Иран и Пакистан (2005)⁷, а партнерами по диалогу – Белоруссия, Шри-Ланка (2009) и Турция (2012). В процессе налаживания сотрудничества с этими странами ШОС выработала соответствующую правовую базу: Положение о статусе наблюдателя при Шанхайской организации сотрудничества (17 июня 2004 г.), Положение о статусе партнера по диалогу Шанхайской организации сотрудничества (28 августа 2008 г.).

ШОС наладила также сотрудничество с ООН, СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС, АСЕАН. Как отмечает В.Я. Воробьев, за короткий период у этой организации появились внешние партнеры, количественно сопоставимые с партнерами, с которыми установила связи АСЕАН за 45 лет своего развития⁸.

Вопрос о переходе государств из группы стран-наблюдателей в полноправные члены ШОС стал для организации одним из вызовов, ответ на который не найден до сих пор. На заседании Совета министров иностранных дел ШОС в 2006 г. было принято негласное решение о моратории на прием новых членов, который позже подтверждался на встречах организации в 2006, 2007 и 2010 гг.⁹ Несмотря на то, что 11 июня 2010 г. было подписано Положение о порядке приема новых членов в Шанхайскую организацию сотрудничества, организация так и не пополнилась новыми членами.

УЧАСТИЕ РОССИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ШОС В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Главной целью деятельности ШОС в области безопасности изначально заявлена борьба против «трех сил зла» – сепаратизма, экстремизма и терроризма.

⁵ Воробьев В.Я. Шанхайская организация сотрудничества – от экстенсивного к интенсивному развитию. Там же. С. 85.

⁶ Подробно об отношениях Афганистана и ШОС см.: Агрономов В.В. Афганистан и ШОС / ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока (к 10-летию образования ШОС). Отв. ред. М.Р. Арунова, Б.М. Хакимов. М.: Институт Ближнего Востока; Институт востоковедения РАН, 2011. С. 17–30.

⁷ См. подробно о статусе наблюдателя и отношениях Пакистана и ШОС: Москаленко В.Н., Топычканов П.В. Пакистан и ШОС / Там же. С. 47–70.

⁸ Воробьев В.Я. Указ. соч. С. 90.

⁹ Лукин А.В. Шанхайская организация сотрудничества и российские интересы в Центральной Азии и Афганистане / Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества. С. 35

Впервые об этом написано в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, принятой 15 июня 2001 г.

Согласно тексту Конвенции, сотрудничество государств – членов ШОС в области безопасности предполагает: обмен информацией; выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий; разработку и принятие согласованных мер для предупреждения преступлений, квалифицируемых как терроризм, сепаратизм и экстремизм; принятие мер для предупреждения, выявления и пресечения на собственной территории таких преступлений, а также предупреждения финансирования, поставок вооружений и боеприпасов, оказания иной помощи террористам, сепаратистам и экстремистам, включая их подготовку; обмен нормативно-правовыми актами и материалами о практике их применения; обмен опытом; подготовку и повышение квалификации специалистов¹⁰.

Наиболее заметной формой сотрудничества в области безопасности стали военные учения ШОС, что, по мнению некоторых исследователей, отражает «чисто военные подходы» в борьбе с новыми угрозами, которых придерживаются все государства – члены организации¹¹.

Как неоднократно подчеркивали представители министерств обороны России и Китая, учения под эгидой ШОС не направлены против третьих стран¹². Эти учения, как считает военный эксперт Ли Дагуан, позволяют решать следующие задачи:

- 1) осваивать новые области сотрудничества в рамках ШОС;
- 2) способствовать борьбе с сепаратизмом, экстремизмом и терроризмом и обеспечению региональной стабильности;
- 3) повышать эффективность механизмов мобилизации вооруженных сил на случай необходимости реагировать на непредвиденные инциденты;
- 4) улучшать взаимопонимание между вооруженными силами государств-членов ШОС и обеспечивать возможность для обмена опытом¹³.

В рамках ШОС были проведены следующие военные учения на двусторонней и многосторонней основах.

- Китайско-кыргызские совместные военные учения прошли в октябре 2002 г. на границе двух государств (это были первые учения в рамках ШОС)¹⁴.
- Первые многосторонние военные учения «Союз-2003» состоялись в августе 2003 г. с первой фазой в Казахстане и второй – в Китае. В них приняли участие военнослужащие из Китая, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана.
- Китайско-российские учения «Мирная миссия-2005» прошли в августе 2005 г. во Владивостоке, на полуострове Шаньдун и в примыкающей к полуострову

¹⁰ Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом / ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока (к 10-летию образования ШОС). С. 107–108.

¹¹ Бейлс А.Дж.К., Барановский В., Дунай П. Региональное сотрудничество в области безопасности на территории бывшего Советского Союза / Ежегодник СИПРИ 2007: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 202.

¹² Серов С. Война по сценарию: На Дальнем Востоке начались масштабные российско-китайские маневры // Российская газета. 23.07.2009; Минобороны КНР: совместные учения в рамках ШОС нацелены на борьбу с терроризмом, а не направлены против третьих сторон // Жэньминь Жибао. 28.04.2011.

¹³ Ли Дагуан: Военные учения в рамках ШОС все более приближаются к реальным операциям, которые нацелены на «три силы зла» // Жэньминь Жибао. 16.09.2010.

¹⁴ Совместные учения содействуют непрерывному углублению сотрудничества стран-участниц ШОС в борьбе с терроризмом // Жэньминь Жибао. 23.08.2009.

морской акватории (присутствовали наблюдатели Индии, Ирана, Пакистана и Монголии)¹⁵.

- Совместные учения вооруженных сил государств – членов ШОС «Мирная миссия-2007» были проведены в августе 2007 г. на 225-ом общевойсковом полигоне вблизи города Чебаркуля (Россия) с участием военнослужащих Казахстана, Кыргызстана, Китая, России, Таджикистана и Узбекистана и наблюдателей от Ирана и Монголии¹⁶.

- Китайско-российские военные учения «Мирная миссия-2009» были проведены в июле 2009 г. в Хабаровске (Россия) и на полигоне «Таонань» (Китай), в которых приняли участие по 1300 человек с каждой стороны¹⁷.

- Совместные учения вооруженных сил государств – членов ШОС «Мирная миссия-2010» были проведены в сентябре 2010 г. на полигоне «Матыбулак» (Казахстан) с участием военнослужащих Казахстана, Кыргызстана, Китая, России, Таджикистана и Узбекистана и наблюдателей от Индии, Ирана, Пакистана, Беларуси и Турции.

- Совместные учения вооруженных сил государств – членов ШОС «Мирная миссия-2012» были проведены в июне 2012 г. на полигоне «Чорух-Дайрон» (Таджикистан) с участием военнослужащих Казахстана, Кыргызстана, Китая, России и Таджикистана (всего более 2 тыс. человек и 500 ед. боевой техники)¹⁸.

- Китайско-российские военные учения «Мирная миссия-2013» были проведены в июле–августе 2013 г. на 225-ом общевойсковом полигоне вблизи Чебаркуля (Россия)¹⁹.

В данном контексте необходимо также упомянуть китайско-российские военно-морские учения «Голубой щит мира», прошедшие в сентябре 2009 г. в Аденском заливе (с обеих сторон были задействованы девять боевых кораблей и судов обеспечения)²⁰, «Морское взаимодействие-2012», прошедшие в апреле 2012 г. в акватории Желтого моря (были задействованы 25 кораблей и судов обеспечения)²¹, и «Морское-взаимодействие-2013» – в июле 2013 г. в акватории Японского моря (были задействованы, как минимум, 15 кораблей и судов обеспечения)²².

Хотя эти военно-морские учения проводились не под эгидой ШОС, они носили антитеррористический и спасательный характер, поэтому соответствовали духу сотрудничества государств – членов ШОС. Для военных моряков России и Китая эти

¹⁵ *Карамеев С.* Мирная миссия-2005: Москва и Пекин бросили против террористов боевые корабли и стратегические бомбардировщики // LENTA.RU (<http://lenta.ru/articles/2005/08/18/jointforce/>).

¹⁶ *Кузьмин В.* Военные игры ШОС: Владимир Путин и его коллеги по организации наблюдали за ходом учений // Российская газета. 18.08. 2007.

¹⁷ Совместные китайско-российские военные учения «Мирная миссия-2009» // Жэньминь Жибао (<http://russian.people.com.cn/31857/97285/index.html>).

¹⁸ Об участии делегации ИК РАТС ШОС в совместном антитеррористическом учении вооруженных сил государств – членов ШОС «Мирная миссия-2012» // РАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/2377).

¹⁹ *Тихонов А.* Готовность к «Мирной миссии-2013» // Красная звезда. 22.07.2013.

²⁰ На кого направлены совместные военные учения Китая и России в Желтом море // Жэньминь Жибао. 20.03.2012.

²¹ Справка: совместные военные учения с участием Китая и России // Жэньминь Жибао. 07.07.2013.

²² *Ковачич Л.* «Морское взаимодействие-2013»: Россия и Китай успешно одолели общего врага // РГРК «Голос России» (http://rus.ruvr.ru/2013_07_11/Morskoe-vzaimodejstvie-2013-Rossija-i-Kitaj-uspeshno-odoleli-obshhego-vraga-5314/).

учения стали логичным продолжением обмена опытом, начатым в рамках вышеупомянутой «Мирной миссии-2005»²³.

Для достижения целей борьбы с терроризмом 7 июня 2002 г. ШОС создала специальный орган, подписав Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (РАТС)²⁴, которая окончательно была создана в 2004 г. со штаб-квартирой в Ташкенте. Первым главой Совета РАТС стал Сергей Смирнов, зам. директора ФСБ России, а исполнительного комитета – Вячеслав Касымов, зам. председателя Службы национальной безопасности Узбекистана. РАТС участвовала в организации отдельной серии антитеррористических учений.

- Первые совместные антитеррористические учения «Восток-Антитеррор-2006» были проведены в марте 2006 г. на территории Узбекистана с участием 300 сотрудников специальных служб государств – членов ШОС²⁵.

- Китайско-казахстанские антитеррористические учения специальных служб «Тянь-Шань-1» были проведены в августе 2006 г. в приграничных районах Казахстана на первом этапе и Китая – на втором²⁶.

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Иссык-Куль-Антитеррор-2007» были проведены в мае 2007 г. на полигоне «Эдельвейс» и Орто-Токойском водохранилище (Киргизия) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана и России и наблюдателей от Антитеррористического центра СНГ и ОДКБ²⁷.

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Волгоград-Антитеррор-2008» были проведены в сентябре 2008 г. на базе нефтеперерабатывающего завода ООО «Лукойл-Волгограднефтепереработка» в Волгограде (Россия) с участием представителей Казахстана, России, Таджикистана и Узбекистана и, как написано на сайте РАТС, наблюдателей «международных антитеррористических организаций»²⁸.

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Норак-Антитеррор-2009» были проведены в апреле 2009 г. на полигоне «Фархабад» (Таджикистан) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана, Китая, России и Таджикистана и наблюдателей от Антитеррористического центра СНГ, ОБСЕ, ОДКБ и ООН²⁹.

²³ Там же.

²⁴ Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) / ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока (к 10-летию образования ШОС). С. 129–138.

²⁵ На втором этапе учений отрабатывалась защита Института ядерной физики Академии наук Узбекистана от нападения террористов (Как на учениях уничтожали боевиков в Средней Азии // Коммерсант. 13.05.2006).

²⁶ О совместном антитеррористическом учении «Тянь-Шань-1-2006», проводившемся в рамках ШОС // РАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/1343).

²⁷ Совместное антитеррористическое командно-штабное учение «Иссык-Куль-Антитеррор-2007» // РАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/1359).

²⁸ Совместные антитеррористические оперативно-стратегические командно-штабные учения «Волгоград-Антитеррор-2008» // РАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/1380).

²⁹ Об итогах совместного антитеррористического командно-штабного учения «Норак-Антитеррор-2009» // РАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/2012).

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Саратов-Антитеррор-2010» были проведены в августе 2010 г. в районе Саратова и на острове Васяткине в пойме реки Волги (Россия) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана, Китая, России и Узбекистана и наблюдателей от Пакистана, Антитеррористического центра СНГ и ОДКБ³⁰.

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Тянь-Шань-2-2011» были проведены в мае 2011 г. в районе города Кашгара (Китай) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана, Китая, России, Таджикистана и Узбекистана и наблюдателей от Индии, Пакистана и Монголии³¹.

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Восток-Антитеррор-2012» были проведены в июле 2012 г. на полигоне «Фориш» (Узбекистан) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана, Китая, России, Таджикистана и Узбекистана и наблюдателей от Антитеррористического центра СНГ³².

- Совместные антитеррористические учения специальных служб государств – членов ШОС «Казыгурт-Антитеррор-2013» были проведены в сентябре 2013 г. на полигоне «Актас» (Казахстан) с участием представителей Казахстана, Кыргызстана, Китая, России, Таджикистана и Узбекистана и наблюдателями от Индии, Ирана, Пакистана, Белоруссии и Турции³³.

Иллюстрацией разыгрываемых на таких учениях сценариев являются оперативно-стратегические учения «Саратов-Антитеррор-2010». Учения проходили в два этапа. На первом – (с 16 по 23 августа) были отработаны совместные действия правоохранительных органов и специальных служб Кыргызстана, Казахстана и России по розыску и пресечению деятельности условных террористических групп, которыми велась разведка предполагаемого места совершения террористического акта и осуществлялась попытка закладки муляжей взрывных устройств на объектах массового пребывания людей. На втором этапе (с 24 по 25 августа) проверялась эффективность взаимодействия оперативно-розыскных подразделений спецслужб государств – членов ШОС, действенность системы административных, режимных, предупредительно-профилактических и иных мер оперативного штаба в Саратовской области, направленных на предотвращение террористического акта³⁴.

Трансформация старых угроз государствам – членам ШОС и появление новых заставляют их искать адекватные ответы. В области борьбы с торговлей людьми ШОС с 2003 г. проводит ежегодные учения.

В рамках борьбы с незаконным оборотом наркотиков 17 июня 2004 г. было подписано Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических

³⁰ Международное антитеррористическое оперативно-стратегическое учение «Саратов-Антитеррор-2010» // ПАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/2161).

³¹ Совместное антитеррористическое учение спецслужб и правоохранительных органов государств – членов ШОС «Тянь-Шань-2-2011» // ПАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/2221).

³² Об участии делегации ИК ПАТС ШОС в совместном антитеррористическом учении компетентных органов государств – членов ШОС «Восток-Антитеррор-2012» // ПАТС ШОС (http://www.ecrats.com/ru/rats_activity/counterterrorist_trainings/2368).

³³ Галушко Г. В условиях, максимально приближенных к боевым // Экспресс К. 14.06.2013.

³⁴ В Саратове прошли учения «Саратов-Антитеррор-2010» // Саратовские новости. 30.08.2010.

средств, психотропных веществ и их прекурсоров³⁵. В марте 2009 г. был одобрен План действий государств – членов Шанхайской организации сотрудничества и Исламской Республики Афганистан по проблемам борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью³⁶.

В ответ на новые вызовы в информационном пространстве в 2006 г. в ШОС была создана экспертная группа по вопросам кибербезопасности, результатом деятельности которой стал проект Международного кодекса поведения в области информационной безопасности, переданный на рассмотрение ООН в 2011 г.³⁷ Весной 2012 было принято решение о создании специального подразделения для борьбы с преступлениями в киберпространстве.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ШОС В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье К.М. Барского представлено обобщение результатов деятельности ШОС в области безопасности: «Террористическому вызову, брошенному России, Китаю и Центральной Азии, был дан твердый ответ. Совместными усилиями правоохранительных органов на территории государств – членов ШОС предотвращено несколько сот терактов. Гладко, без инцидентов прошли все состоявшиеся в этот период в шести странах крупные международные мероприятия. Прекратились открытые сепаратистские вылазки. Экстремистские силы были вынуждены отступить». Вместе с тем в связи с событиями 2005 г. в Андижане (Узбекистан), экономическим кризисом 2009 г. и беспорядками 2010 г. в Кыргызстане, национальный координатор России в ШОС пишет, что «было бы преувеличением говорить о первостепенной роли ШОС в том, что наш регион устоял перед лицом выпавших на его долю испытаний, но меры, предпринятые государствами – членами ШОС, координация их действий, само присутствие ШОС оказали в этих ситуациях несомненное стабилизирующее влияние»³⁸.

Таким образом, хотя влияние ШОС на укрепление региональной безопасности, в ряде случаев, заметно, оно явно не имеет определяющего значения. Выше были приведены примеры событий в Узбекистане и Кыргызстане, когда ШОС, ориентированная на противодействие терроризму, сепаратизму, экстремизму и другим подобным угрозам, не смогла найти ответ на рост угрозы региональной стабильности, связанный с внутривнутриполитическими проблемами, поскольку невмешательство во внутренние дела является одним из базовых принципов организации³⁹.

В этой связи возникает вопрос, насколько целесообразным было бы строгое соблюдение этого принципа, если в будущем глубокий внутривнутриполитический кризис в

³⁵ Соглашение о сотрудничестве государств ШОС // УФСНК России по Липецкой области (<http://fskn.lipetsk.ru/content/view/25/75/>).

³⁶ План действий государств – членов Шанхайской организации сотрудничества и Исламской Республики Афганистан по проблемам борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью / ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока (к 10-летию образования ШОС). С. 196–200.

³⁷ *Демидов О.В.* Обеспечение международной информационной безопасности и российские национальные интересы // Индекс безопасности. 2013. Январь. №1(104). Т. 19. С. 129–131; Demidov O. The Shanghai Cooperation Organization: Maintaining Cyber Security in the Central Asia and Beyond, 2011 // ПИР-Центр (<http://www.pircenter.org/media/content/files/9/13480961040.ppt>).

³⁸ *Барский К.М.* Указ. соч. – С. 9.

³⁹ *Мочульский А.Ф.* Россия и Китай в Шанхайской организации сотрудничества / Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества. С. 103.

одном из государств – членов ШОС поставит под угрозу региональную стабильность? Возможный путь решения данной проблемы может быть связан с использованием необязательности полного консенсуса, заложенной в Хартии 2002 г., при уважении суверенитета государств-членов. В.Я. Воробьев об этом решении пишет применительно к отдельным проектам и мероприятиям практического характера⁴⁰. Однако в том случае, если внутривосточный кризис в одном из государств – членов ШОС помешает его полноценному участию в работе организации и сделает невозможным достижение полного консенсуса по принципиальным вопросам, другим государствам-членам придется принимать решения без его участия ради обеспечения региональной стабильности.

Другой вопрос касается перспектив расширения ШОС. Он заключается в следующем: способна ли организация в данном составе эффективно бороться с «тремя силами зла» и другими вызовами региональной безопасности? А.В. Лукин полагает, что «бурное развитие событий в “регионе ответственности” делает актуальным вопрос о расширении организации»⁴¹. Среди государств, членство которых в ШОС видится А.В. Лукину наиболее желательным, названы Индия, Пакистан, Афганистан, Монголия. По его мнению, Индия и Пакистан смогли бы внести значимый вклад в деятельность организации по стабилизации ситуации в Афганистане, что становится все более злободневным в связи с грядущим в 2014 г. выводом большей части международного контингента из этой страны.

Расширение ШОС за счет таких крупных государств, как Индия и Пакистан, неминуемо приведет к глубоким изменениям в организации, начиная с добавления к русскому и китайскому рабочим языкам – английского и укрупнения аппарата ШОС и заканчивая усложнением процесса принятия решений.

Эти изменения оказали бы более позитивное влияние на развитие организации, чем дальнейшее откладывание вопроса о расширении. В настоящее же время некоторые государства – члены ШОС предпочитают создавать новые форматы для обсуждения афганской проблемы, вместо того чтобы использовать организацию, которая в нынешнем составе не включает несколько важных стран.

Так, Узбекистан в 2008 г. выступил с инициативой по формированию миротворческой группы «6+3» под эгидой ООН, которая включила бы Иран, Китай, Пакистан, Таджикистан, Туркмению, Узбекистан, а также Россию, США и НАТО⁴². Россия и Таджикистан инициировали «душанбинскую четверку», в рамках которой прошли встречи лидеров Афганистана, Пакистана, России и Таджикистана на высшем уровне в Душанбе (2009 г., 2011 г.) и Сочи (2010 г.) и высоком уровне в Нью-Йорке (2010 г.) и Триесте (2009 г., без Таджикистана).

В связи с Афганистаном проявляется еще одна проблема ШОС. По мнению И.А. Сафранчука, после проведения московской конференции по Афганистану в 2009 г. «ШОС не смогла удержать лидерство в продвижении регионального подхода

⁴⁰ Воробьев В.Я. ШОС как растущий властелин «хартлэнда» // Россия в глобальной политике. 19 февраля 2012 г.

⁴¹ Лукин А.В. Нужно ли расширять ШОС? Россия и стабильность в Центральной Азии // Россия в глобальной политике. 11 июня 2011 г.

⁴² Выступление президента Республики Узбекистан И.А. Каримова на 10-м заседании Совета глав государств – членов ШОС в Ташкенте 11 июня 2010 г. Министерство иностранных дел Республики Узбекистан (http://mfa.uz/rus/mej_sotr/uzb_mejd_org/shos/vistup_shos/).

к афганским делам». Как он считает, афганская тематика «не получила должного развития» в повестке организации⁴³. Налицо трудности выработки подходов ШОС к проблемам, которые на обозримую перспективу представляются главным источником угроз для региональной безопасности.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ШОС КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Проведенный анализ позволяет заключить, что к ШОС трудно применить какую-либо классическую модель регионального сотрудничества в области безопасности. Эта организация не может считаться альянсом, потому что, согласно Декларации 2001 г., она «не является союзом, направленным против других государств и регионов»⁴⁴. Нельзя отнести ШОС и к системе коллективной безопасности. Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов 2007 г. позволяет увидеть, что ШОС не предполагает создание механизмов гарантированного ответа на агрессию или угрозу миру. Консультации государств – членов ШОС остаются главным способом выхода из кризисных ситуаций⁴⁵. Не является ШОС и режимом региональной безопасности, поскольку, согласно уставным документам она не определяет коллективные нормы поведения государств. Хотя в основе организации был именно режим региональной безопасности, созданный в процессе реализации соглашений 1990–1997 гг.

Сообщество безопасности, на первый взгляд, представляется той самой моделью, к которой относится ШОС. Однако исследования в этой области демонстрируют наличие противоположных точек зрения. Одни авторы пишут о сообществе безопасности как цели, которую ШОС не достигла и вряд ли достигнет⁴⁶, другие – как о достигнутой цели, за которой стоят более масштабные цели развития ШОС, в частности выработка коллективной идентичности⁴⁷. Общим недостатком этих подходов является представление о сообществе безопасности как статичном явлении⁴⁸.

По отношению к ШОС такое представление неприменимо. Взгляд на развивающуюся организацию как на статичную приводит некоторых авторов к ее сравнению с военными блоками периода холодной войны⁴⁹, что полностью противоречит уставным документам ШОС, согласно которым цель организации заключается в поддержании региональной безопасности и содействии экономическому развитию

⁴³ Сафранчук И.А. Региональный формат для Афганистана и роль ШОС / Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества. С. 158.

⁴⁴ Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества (Шанхай, 15 июня 2001 г.) / ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока (к 10-летию образования ШОС). С. 101.

⁴⁵ Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов / Там же. С. 164.

⁴⁶ Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. М.: МГИМО (У) МИД России, 2009. С. 163.

⁴⁷ Lanteigne M. In *Medias Res: The Development of the Shanghai Co-operation Organization as a Security Community* // *Pacific Affairs*. 2006–2007. Winter. V. 79. № 4. P. 621.

⁴⁸ См. подробно о теориях сообщества безопасности: Тренин Д.В. Мир безусловный: Евро-Атлантика XXI века как сообщество безопасности. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013. С. 72–100.

⁴⁹ См.: Aris S. The Shanghai Cooperation Organization: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc? // *Europe-Asia Studies*. May, 2009. V. 61. № 3. P. 458–459; Junfel Wu. Will SCO Become Another Warsaw Pact? // *Economic and Political Weekly*. Sept. 24–30, 2005. V. 40. № 39. P. 4205–4207.

стран региона⁵⁰.

Рассмотренные проблемы ШОС показывают, что появление новых вызовов безопасности требует не только развития организации, но и ее трансформации, которая означает изменение не столько внешних характеристик ШОС, сколько ее свойств и функций при сохранении идей и принципов⁵¹.

Россия может и должна оказать влияние на процессы трансформации ШОС, о чем в своей статье пишет В.Я. Воробьев: «От Российской Федерации как страны-основателя и ведущего игрока ШОС в решающей степени зависит дальнейшая эволюция этой полезной для стратегических российских интересов организации. Необходимо, не откладывая в долгий ящик, приступить к формированию собственного российского взгляда на модальности и тактику трансформаций в этой организации»⁵².

⁵⁰ *Евсеев В.В.* Центральная Азия: внутренние и внешние угрозы: 1991–2011. М.: Наука, 2012. С. 304.

⁵¹ *Holsti K.J.* The Problem of Change in International Relations // Working Paper № 26. Vancouver: The University of British Columbia, 1998. P. 4, 9 (<http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/webwp26.pdf>).

⁵² *Воробьев В.Я.* Шанхайская организация сотрудничества – от экстенсивного к интенсивному развитию // Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества. С. 95.

Глава 9. РОССИЯ–НАТО: ПРОБЛЕМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

ЭВОЛЮЦИЯ КОНТЕКСТА ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЗАПАДА

Несмотря на открывшиеся в связи с окончанием холодной войны возможности для налаживания реального партнерства, отношения России и стран Запада периодически подвержены серьезным политическим кризисам и никак не могут выйти на уровень стабильного сотрудничества.

Одна из причин создавшегося положения – это взятый Россией курс на изменение «правил игры» в ее отношениях с Западом, которые сложились в 1990-е годы, и нежелание Запада, прежде всего США, принять это.

Парадигма отношений периода 1990-х годов, когда Москва вольно или невольно шла в фарватере курса США, когда с ее интересами не считались и ее мнением сплошь и рядом пренебрегали – абсолютно неприемлема теперь ни для одной политической партии и государственных органов России.

Вторая причина трений кроется в последствиях политики Запада, в первую очередь США, в последние полтора десятилетия. После конца bipolarности и холодной войны у Вашингтона был уникальный исторический шанс утвердить в международной политике верховенство правовых норм, ведущую роль легитимных международных институтов, примат дипломатии в разрешении конфликтов, исключительную избирательность и законность применения силы для самообороны или в целях обеспечения мира и безопасности.

Вместо этого, ощутив себя «единственной мировой сверхдержавой» и пребывая во власти эйфории, Соединенные Штаты все более подменяли международное право правом силы, легитимные решения Совета Безопасности ООН – директивами американского Совета национальной безопасности, а политическое решение проблем – силовыми действиями НАТО.

Стратегия Запада выразилась в расширении НАТО на восток, в односторонней позиции альянса по югославским конфликтам, завершившейся массированными авиационно-ракетными ударами по Сербии и массовым изгнанием сербов из Косово. Все это предпринималось вопреки протестам Москвы, с которыми в западных столицах всерьез не считались.

Смена руководства США в 2000 г. повлекла еще более жесткий практический курс в отношении России, который мало сглаживала возникшая на встрече в Любляне взаимная симпатия двух президентов. В ответ на шаги в направлении сближения, Россия получила выход США из Договора по ПРО, войну в Ираке, а также новый шаг в расширении НАТО на восток, в том числе на территорию бывшего СССР в страны Балтии. Кроме того, политика Запада в отношении России имела отчетливый элемент отторжения. Москве постоянно давали понять, что полномасштабная интеграция в западные военно-политические и экономические организации для нее закрыта даже в долгосрочном плане.

Глубокий и абсолютно предсказуемый кризис возник после активного вмешательства Запада в «цветные» революции в Грузии и Украине с целью поддержки наиболее антироссийских политиков. К этому добавились обнародованные планы ускоренного втягивания Украины и Грузии в НАТО, обвинения России в политике «энергетического шантажа» и проект строительства объектов американской стратегической ПРО в Польше и Чехии – вопреки духу Совместной декларации о новых стратегических отношениях между Россией и США от 24 мая 2002 г.

Речь Путина в Мюнхене в 2007 г. стала сигналом Западу о том, что Россия больше не намерена играть по старым правилам и «напрашиваться» на более продвинутое сотрудничество, если он не проявляет в этом искренней заинтересованно-

сти. Однако потребовался вооруженный конфликт в Грузии в августе 2008 г., чтобы на Западе поняли, что теперь Россия готова подтвердить свои слова делами. Отношения с РФ оказались на грани военного противостояния и небывалой со времен холодной войны политической напряженности.

Принятие в США так называемого акта Магнитского было однозначно воспринято российской политической элитой как сохраняющееся стремление США и Запада активно вмешиваться во внутренние дела России. Дело дошло до поддерживаемого значительной частью общественности и властных структур поиска внешних спонсоров активизировавшегося протестного движения в РФ. Был снова реанимирован тезис о стремлении «вашингтонского закулисья» ослабить и развалить Россию по примеру СССР.

В этом контексте так называемая арабская весна трактуется не только как долгосрочный и коварный план Вашингтона по подчинению новых стран и получению новых ресурсов, но и по активному наступлению на интересы Москвы. В рамках этого мышления, Сирия с ее нынешним лидером становится «последним форпостом», который следует защищать «во что бы то ни стало».

ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И НАТО

В итоге коренных геополитических перемен в мире и в Европе произошла стремительная реорганизация всей конструкции европейской безопасности. Распалась Организация Варшавского договора (ОВД), а ее бывшие члены присоединились к Североатлантическому альянсу.

Сам факт сохранения военно-политического блока НАТО сразу же превратился в одну из важнейших претензий, которую российские политики и эксперты постоянно адресовали Западу. Кроме того, осуществляемая с начала 90-х годов политика расширения НАТО на восток служила постоянным раздражителем двусторонних отношений, серьезно подрывая любые возможности содержательного сотрудничества. В России эту политику однозначно воспринимали как нарушение обещаний, данных ранее на самом высоком уровне.

В ситуации практически безостановочного расширения блока, Москва постоянно пыталась установить некие «правила», которые позволили бы заручиться гарантиями соблюдения интересов собственной безопасности, обретения равного с НАТО статуса в процессе принятия решений панъевропейского уровня. Определенным этапом на этом пути следует считать подписанный в 1997 г. Основополагающий акт Россия–НАТО, который временно смог стабилизировать ситуацию.

Одним из самых чувствительных для российского общества негативных моментов в отношениях России и НАТО стала военная акция альянса против Югославии, которая началась вне рамок международного права. Российские политики и эксперты были практически едины во мнении, что позиция США сыграла здесь центральную роль. Эти события, как отмечалось на состоявшемся в ИМЭМО РАН 20 апреля 2010 г. обсуждении, стали, фактически, водоразделом в двусторонних отношениях Россия–НАТО. Отношение российского политического класса к НАТО изменилось кардинальным образом и после бомбардировок Югославии стало «тотально негативным».

Очередная попытка качественного улучшения и реформатирования двусторонних отношений была предпринята в 2002 г. на Римской встрече глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО. В Декларации

«Отношения России и НАТО: новое качество»¹, принятой по итогам встречи, провозглашалось, что в новом Совете Россия–НАТО, создаваемом вместо не оправдавшего надежд Совместного постоянного совета, «Россия и государства – члены НАТО будут работать как равные партнеры в областях, представляющих общий интерес». Однако, несмотря на имеющиеся некоторые достижения на ряде направлений, перевести благие пожелания в реалии двусторонних отношений, а тем более создать ощутимый противовес негативным настроениям и тенденциям так и не удалось – свидетельство тому та легкость, с которой в 2008 г., после грузинского кризиса, двустороннее сотрудничество было заморожено в очередной раз.

В устойчивый негативный контекст двусторонних отношений вплелась и тема американской ПРО, которая, по мнению многих российских военных, политиков и экспертов, была способна ослабить потенциал российского ядерного сдерживания. Предложенные администрацией Обамы коррективы архитектуры ПРО не сняли остроту кризиса.

Еще одной темой, ставшей серьезным препятствием на пути налаживания отношений реального, а не декларативного сотрудничества, была кампания по подготовке принятия в альянс Украины и Грузии. Она нанесла заметный урон двусторонним отношениям Москвы и Брюсселя и, как считают многие эксперты, способствовала приближению трагической развязки в виде «грузинского конфликта».

Имевшиеся на тот момент у части российской военно-политической элиты настроения выразил занимавший тогда пост начальника Генерального штаба генерал армии Ю. Балухевский. 12 апреля 2008 г. он заявил, что в случае вступления Украины и Грузии в НАТО «Россия предпримет действия, направленные на обеспечение своих интересов вблизи государственных границ», что включало в себя как «военные меры», так и «меры иного характера»².

В настоящее время со стороны Брюсселя получены сигналы, что на ближайшее время тема вступления в альянс Украины (где сейчас внутривосточная ситуация сложилась явно не в пользу такого решения) и Грузии снята с повестки дня. Однако никаких гарантий на этот счет не существует.

Прямым следствием грузинского конфликта стало возникновение двух новых суверенных государств – Южной Осетии и Абхазии, которые на сегодня признаны лишь очень небольшим числом стран. Относительно правомерности их самоопределения нет и не предвидится согласия России с западными странами и институтами безопасности, в том числе с НАТО. Для многих представителей российского политико-экспертного сообщества было очевидным, что процесс обретения суверенитета этими двумя государствами стал прямым следствием подталкиваемого и «спонсируемого» (не только в прямом смысле этого слова) США и их европейских союзников в любых конфигурациях (НАТО, ЕС, ОБСЕ) предоставления суверенитета Косово.

Ясно, что между Россией и НАТО сохраняются противоположные взгляды на природу и на ход самого конфликта. В Москве сложилось устойчивое мнение, что президент Грузии Саакашвили никогда не позволил бы себе развязать военные действия без молчаливого согласия США и НАТО. Не случайно, итогом грузинского кризиса стало очередное замораживание и так весьма натянутых отношений между Россией и НАТО.

¹ «Отношения России и НАТО: новое качество» Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО 28 мая 2002 г., Рим (<http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/05/30893.shtml>).

² Соловьев В. Штабы перерабатывают планы применения войск (ОДКБ поддержал Москву против вступления Киева и Тбилиси в Североатлантический союз) // Независимое военное обозрение. 18.02.2008.

Несмотря на неоднократно декларированное партнерство России с НАТО, реальная острота противоречий за все время двусторонних отношений не уменьшалась независимо от политической риторики. Просто за годы так называемого партнерства выработались некие «правила хорошего тона», предполагающие, что на высоком политическом уровне и на официальных встречах представителей Брюсселя и Москвы, российские участники стараются избегать открытой и резкой критики НАТО. Зато на встречах и обсуждениях «для внутреннего пользования», политика и действия альянса оцениваются в Москве не просто критически, но и как представляющие прямую угрозу национальной безопасности России.

Прямое доказательство этому – упоминание в последнем издании Военной доктрины РФ (2010 г.) на первом месте (!) среди основных внешних военных опасностей, грозящих России, стремления «наделить силовой потенциал Организации Североатлантического договора... глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран – членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем расширения блока»³. Такое утверждение, содержащееся в центральном российском документе в сфере обороны должно было бы вызвать крайнюю озабоченность у тех, кто планирует и ведет российское направление политики в штаб-квартире НАТО. Данное положение можно рассматривать как весьма плачевный итог многолетних усилий по налаживанию, если не партнерства, то хотя бы отношений доверия между альянсом и Москвой.

Президенты РФ, каждый в свое время, в публичных выступлениях в присутствии высокопоставленных представителей Запада абсолютно прозрачно намекали на возможность вступления России в НАТО. В июне 2001 г. после первого российско-американского саммита в ходе совместной пресс-конференции В.Путин напомнил Дж. Бушу, что еще за год до саммита на одной из встреч ему (Путину) был задан вопрос: «Возможно ли, чтобы Россия как-то присоединилась к НАТО?», – на который он ответил: «А почему бы и нет». Вспомнил он и то, что бывший госсекретарь США г-жа Олбрайт, «находясь где-то в командировке в Европе», на это сказала: «Ну, это сейчас не обсуждается»⁴.

Президент Д. Медведев, выступая в Совете по международным отношениям в ноябре 2008 г. (с той же самой М. Олбрайт в качестве ведущей), заметил, что хотя ситуация пока не вполне располагает к присоединению России к НАТО, «но есть известное выражение "*never say never*" – никогда не говори никогда»⁵.

Только сам процесс консультаций о вступлении России в НАТО, не говоря уже о переговорах по основным условиям и процедуре вступления, стал бы мощнейшим стабилизирующим моментом в отношениях Россией с НАТО и со странами Запада в целом. Процесс вступления России мог бы сопровождаться дальнейшей трансформацией самого альянса и её направлением в русло большей предсказуемости и открытости

К сожалению, лидеры Запада встали на формалистскую точку зрения: Россия, мол, должна обращаться в НАТО на общих основаниях – подать «заявление» о вступле-

³ Военная доктрина Российской Федерации. 5 февраля 2010 г. (http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

⁴ Совместная пресс-конференция с Президентом Соединенных Штатов Америки Джорджем Бушем. 16 июня 2001 г., Любляна (<http://president.kremlin.ru/text/appears/2001/06/28562.shtml>).

⁵ Встреча с представителями Совета по международным отношениям. 16 ноября 2008 г. Вашингтон (http://www.president.kremlin.ru/appears/2008/11/16/0526_type63376type63377type82634_209249.shtml).

ние и ждать ответа. А потом, также на общих основаниях, проходить процедуру подготовки к вступлению.

Такой подход не мог устроить представителей российской правящей элиты, которая, неустанно подчеркивала «нерядовой статус» России, уникальность ее положения (по всем возможным параметрам) в евразийском пространстве и в мире. Прикрывшись формальной позицией, НАТО и Запад в целом, фактически, перекрыли возникшую возможность встать на рельсы реального, а не номинального продвижения к сотрудничеству и партнерству.

ПОСТРОЕНИЕ УСТОЙЧИВЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЕЙ И НАТО: ПОПЫТКИ И ВОЗМОЖНОСТИ

В принятой в Риме в 2002 г. Декларации намечено девять перспективных направлений сотрудничества. Весьма поучительно проследить их дальнейшее развитие, достигнутые успехи, а также изменение приоритетов сотрудничества с течением времени.

1. **Борьба против терроризма**⁶ ставила целью «укреплять сотрудничество... включая совместные оценки угрозы терроризма для безопасности»⁷. Это направление получило существенное развитие – был утвержден План действий Совета Россия–НАТО (СРН) по борьбе с терроризмом. В марте 2012 г. под эгидой СРН в штаб-квартире НАТО состоялись первые военно-гражданские командно-штабные учения по контртеррористической деятельности.

По линии Инициативы о совместном использовании воздушного пространства (см. ниже) разработана система информационного обмена для обеспечения прозрачности воздушного движения и раннего предупреждения о подозрительных действиях воздушных судов, чтобы помочь предотвратить теракты, подобные 11 сентября 2001 г. в США. В научно-технической сфере продолжается работа над проектом СТАНДЕКС, нацеленным на разработку методов дистанционного обнаружения (испытания намечены на 2013 г.) взрывоопасных предметов на объектах общественного транспорта⁸.

На протяжении ряда лет корабли ВМФ России оказывают поддержку военно-морской антитеррористической операции НАТО в Средиземном море под названием «Активные усилия». В СРН проводятся регулярный обмен информацией и подробные консультации по различным аспектам борьбы с терроризмом.

Хотя у сторон не раз случались расхождения в отношении причисления тех или иных организаций (отдельных лиц) к разряду террористических, сотрудничество в этой сфере, учитывая неподдельную взаимную заинтересованность, развивалось достаточно предметно.

2. **Кризисное регулирование** было призвано укреплять взаимодействие, в основном на информационном уровне, в миротворческих операциях. Однако ставилась и более значимая цель – развитие «оперативной совместимости национальных миротворческих контингентов». Мероприятия в данной области не только выполнимы, но и значимы для обеих сторон в свете нынешних и будущих угроз безопасности.

⁶ Перечень областей сотрудничества дается в той последовательности, как он был принят в Риме. Для сравнения указывается, на каком месте тот или иной приоритет находится в современном официально принятом списке основных направлений сотрудничества России и НАТО. Далее перечень 2002 г. с его современным аналогом.

⁷ Там же.

⁸ Отношения НАТО с Россией. Основные направления сотрудничества (http://www.nato.int/cps/ru/natolive/topics_50090.htm?).

В современном списке принятых областей сотрудничества эта позиция находится на 10 месте (из 16 позиций). В первую очередь это связано с тем, что ввиду сохраняющихся прежних и новых серьезных разногласий в области безопасности, негативным восприятием друг друга политическими элитами, Россия и НАТО, несмотря даже на проведение совместных так называемых «процедурных учений», не в состоянии наладить значимое взаимодействие в сфере миротворчества. В качестве примера уместно напомнить, что если натовская сторона приводит «совместное миротворчество на Балканах», как, безусловно, позитивный пример, то для российской стороны предметом гордости до сих пор является неожиданный, без предупреждения натовских партнеров по миротворчеству, «бросок на Приштину», который чуть было не закончился боестолкновением.

3. Нераспространение. Как цель совместных действий провозглашается в абсолютно стандартном ключе в виде стремления к расширению и укреплению сотрудничества «в противодействии распространению оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки» и к «укреплению существующих договоренностей в области нераспространения». Также провозглашается цель выработки «совместных оценок глобальных тенденций распространения». В современном перечне основных направлений сотрудничества (ОНС) этот пункт находится на пятом месте и объединяется с четвертым пунктом римской декларации – «контроль над вооружениями и меры укрепления доверия» (конечная редакция: «нераспространение ОМУ и контроль над вооружениями»).

Такое объединение не представляется удачным – сочетать работу по двум исключительно обширным и проблемным сферам крайне сложно, если возможно вообще. Такое организационное решение затрудняет и без того непростой диалог по указанным областям.

Фактически «отчитаться» по достижениям на этом направлении в итоге нечем и в ОНС остается лишь скромно отметить, что «развивается диалог по растущему кругу вопросов». Действительно, позиции России и стран НАТО по таким ключевым угрозам нераспространению как иранская и северокорейская ядерные программы часто расходятся как в нюансах, так и в принципиальных вопросах.

4. Контроль над вооружениями и меры укрепления доверия. Как отмечалось выше, эта позиция в ОНС объединена с предыдущим пунктом. Заметного прогресса на этом направлении достичь не удалось. Более того, представляется, что передача «переговорной тематики» в НАТО (например, для Договора об обычных вооруженных силах) еще более осложнило ситуацию, поскольку на непростые переговорные проблемы наложилось еще и существующее в российской элите прочное негативное отношение к Североатлантическому альянсу.

В итоге роста противоречий в процессе попыток ратификации Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (1999 г.) Россия в 2007 г. приостановила участие в ДОВСЕ (объявила мораторий) «до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут добросовестно выполнять этот документ»⁹. На сегодняшний день никаких взаимоприемлемых решений на этом направлении не просматривается.

Нет прогресса и на других направлениях укрепления безопасности в Европе. Проект Договора о европейской безопасности, предложенный 5 июня 2008 г. президентом России Д. Медведевым, которому российская сторона на тот момент придавала ключевое значение, со стороны Запада (включая НАТО) поддержки не получил,

⁹ Лавров пока не видит смысла в работе с НАТО по контролю над ОВ (http://www.ria.ru/defense_safety/20121010/770720474.html).

хотя Североатлантический альянс мог бы существенно исправить свой «имидж» в глазах российской стороны, организовав предметное обсуждение этого предложения.

В новой Стратегической концепции НАТО вместо перспективных инициатив в области контроля над вооружениями, была постулирована односторонняя (и неприемлемая для России в таком виде) задача «при любых будущих сокращениях вооружений» добиться согласия «российской стороны на увеличение транспарентности в области ядерных вооружений в Европе и передислокацию этих вооружений вдали от территории стран – членов НАТО»¹⁰. В полной мере в Концепции сохранена и опора на ядерное оружие как средство сдерживания, что в очередной раз дало повод российским экспертам и политикам говорить, что военная машина альянса, несмотря на миролюбивую риторику, направлена против России. Перечень подобных примеров может быть продолжен (например, см. ниже о проблеме ЕвроПРО).

5. **ПРО ТВД** как цель сотрудничества изначально была нацелена то, чтобы в основном «углублять консультации по противоракетной обороне ТВД..., а также изучить возможности интенсивного практического сотрудничества, включая совместную подготовку и проведение учений»¹¹. Эта позиция, единственная с 2002 г., которая в современном перечне повысила свою приоритетность и заняла четвертое место. Следует отметить, что в этой сфере имела место значительная активность, сводившаяся, не только к обсуждениям, принятию решений, но и к проведению учений.

Были проведены три командно-штабных учения: первые – в марте 2004 г. в США, вторые – в марте 2005 г. в Нидерландах и третьи – в октябре 2006 г. в России. В январе 2008 г. и в марте 2012 г. в Германии прошли компьютерные учения. По сообщениям официальных натовских источников, эти учения должны были послужить основой для повышения оперативной совместимости и разработки механизмов и процедур для совместных действий в области ПРО ТВД¹². На саммите НАТО в Лиссабоне (ноябрь 2010 г.) руководители стран СРН утвердили общую оценку угрозы ракетных нападений и договорились об обсуждении дальнейшего сотрудничества по противоракетной обороне.

Несмотря на имеющийся определенный позитивный «рекорд» работы в рамках данного направления, здесь не удалось достичь главной, на сегодняшний день цели – снять проблему ЕвроПРО как одного из центральных «раздражителей» в отношениях между Россией и Западом в военно-политической области. На саммите НАТО в Чикаго (май 2012 г.), в итоговом заявлении декларировалось, что «противоракетная оборона НАТО в Европе не нарушит стратегическую стабильность. Противоракетная оборона НАТО не направлена против России и не подорвет российские средства стратегического сдерживания»¹³.

Это очередное официальное уверение, как и многие другие такого же плана, не оказало сколь-нибудь заметного позитивного воздействия и несколько не повысило уровень доверия в России к продвигаемому США и НАТО проекту ЕвроПРО. То же можно отнести и вообще к работе СРН по ПРО. Свидетельством тому является вы-

¹⁰ Новая Стратегическая концепция НАТО "Активное вовлечение, современная защита" (неофициальный перевод Постпредства России при НАТО). 20 ноября 2010 г. (<http://natomission.ru/society/article/society/artbews/92/>)

¹¹ «Отношения России и НАТО: новое качество» Декларация...

¹² Отношения НАТО с Россией. Основные направления...

¹³ Заявление по итогам встречи в верхах в Чикаго (принято главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Чикаго 20 мая 2012 г.) (http://www.nato.int/cps/en/SID-D227A5C6-429358E4/natolive/official_texts_87593.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=ru&submit.x=6&submit.y=1).

раженная заместителем министра обороны РФ А. Антоновым обеспокоенность отсутствием прогресса в работе с НАТО по проблематике европейской ПРО¹⁴.

На этом перечень согласованных в Риме «чисто военных» областей сотрудничества заканчивается. В качестве военно-прикладных тем следует упомянуть, **сотрудничество между военными и в сфере военных реформ**. Тема военного сотрудничества сохранилась и в обновленном списке и даже сохранила за собой седьмое место.

Одним из элементов этого направления является заявленное стремление «добиваться совместимости на основе совершенствования совместной подготовки и учений»¹⁵ и даже, как призывается в ОНС – «повышение способности сил России и НАТО к взаимодействию при подготовке к возможным совместным военным операциям в будущем»¹⁶. Определенная активность на этом направлении наблюдается.

Можно, например, уверенно говорить о сотрудничестве в борьбе с пиратством, которое правда проходит далеко от берегов Европы и представляет собой более чем ограниченную сферу взаимодействия (в основном – между единичными боевыми кораблями). Кстати, борьба с пиратством, как, безусловно, небольшой позитивный элемент взаимодействия, в ОНС выделена в отдельный пункт.

В качестве одного из достижений на этом направлении упоминается присоединение России в 2004 г. к программе «Партнерство ради мира». Здесь следует напомнить: в то время на разных уровнях в НАТО были даны заверения, что если Россия к данной программе присоединится, то это позволит отложить начало процесса расширения НАТО, что являлось для Москвы исключительно важным моментом¹⁷. Но через несколько месяцев после того, как российская сторона, преодолев внутреннее сопротивление оппозиции, к этой программе все же подключилась, в НАТО было объявлено о начале реализации курса на расширение альянса.

Что же касается «совместной подготовки и учений», то такая практика имеет весьма ограниченный характер (например, участие нескольких российских истребителей в антитеррористических учениях «Бдительное небо–2011»). Зато учения России или НАТО у границ друг друга вызывают шквал недовольства и каждый раз дают повод для противников сотрудничества вернуться к разговору о прямой военной угрозе, которую представляет собой другая сторона. То же происходит и в отношении последних учений НАТО «*Saber strike*–2013», прошедших с 3 по 14 июня 2013 г. на территории Эстонии, Латвии и Литвы. В любом случае проведение подобных натовских маневров дает возможность значительному числу российских политиков и экспертов ставить под сомнение «пресловутое» стратегическое партнерство между НАТО и Россией и утверждать, что натовские учения идут с прицелом на войну с РФ, «которую в альянсе якобы уже не считают противником»¹⁸.

В программу сотрудничества как первоначально, так и впоследствии были вписаны (иногда – для «галочки») области взаимодействия, которые к НАТО имеют весьма опосредованное отношение и/или в рамках альянса не могут быть существенно продвинуты вперед. Помимо некоторых из указанных выше, к таким областям можно в той или иной степени отнести:

¹⁴ Минобороны РФ обеспокоено отсутствием прогресса в работе с НАТО по проблематике европейской ПРО (<http://old.zerich.com/news/prime-tass/hl/150543/>).

¹⁵ «Отношения России и НАТО: новое качество» Декларация...

¹⁶ Отношения НАТО с Россией. Основные направления...

¹⁷ О значимости этого фактора для России свидетельствовало то, что после того как политика расширения альянса была официально начата в 2004 г., Москва впервые объявила о замораживании сотрудничества с НАТО.

¹⁸ Почему набирают обороты учения НАТО в непосредственной близости от западных границ России? (<http://www.news Balt.ru/detail/?ID=1730>).

– **инициативу о сотрудничестве по использованию воздушного пространства.** Она появляется в ОНС на третьем месте и имеет целью «предотвращение использования террористами воздушных судов для терактов».

Конечно, обмен мнениями и опытом на этом направлении важен, однако, ясно, что это является прерогативой спецслужб и эффективность реализации мер на этом направлении зависит, в первую очередь, от уровня доверия и степени взаимодействия спецслужб. Прорехи в таком взаимодействии наглядно продемонстрировал теракт в Бостоне в мае 2013 г.

– **вопросы ядерного оружия.** Это направление отсутствовало и в Декларации «Отношения России и НАТО: новое качество», а в ОНС появилось на шестой позиции. Сообщается, что в рамках этого направления эксперты по ядерному оружию уже «разработали глоссарий терминов и определений и организовали обмен мнениями по ядерным доктринам и стратегии». Кроме того, эксперты и другие представители России и стран – участниц НАТО «присутствовали в качестве наблюдателей на четырех полевых учениях по реагированию на аварию с ядерным боеприпасом»¹⁹.

– **транспарентность, стратегия и реформа в оборонной сфере** предполагает «диалог по различным вопросам доктрины, стратегии и политики, касающимся оборонной реформы, ядерного оружия, а также строительства и организации вооруженных сил»²⁰. Итог такого диалога вряд ли можно считать успешным, учитывая, что, как отмечалось выше, в российской военной доктрине именно действия и политика НАТО расцениваются как первоочередные «внешние опасности» для России. Что касается военной реформы, то постоянные коррективы ее содержания и направлений, изменчивость и зависимость от воззрений сегодняшнего начальства (вне зависимости от уровня его компетенции, что было продемонстрировано в бытность А. Сердюкова министром обороны) также не свидетельствуют о том, что нам удалось перенять что-то безусловно рациональное в этой сфере.

Такие сферы как **оборонно-промышленное сотрудничество и тыловое обеспечение**, впервые появившиеся в ОНС и занимающие, соответственно двенадцатое и тринадцатое места, пока что ограничиваются проведением исследований, встреч и семинаров.

Важными составляющими сотрудничества являются сферы, которые хоть и не имеют в НАТО приоритетного значения, но в которых заложен неподдельный интерес сторон. Одна из них – **поиск и спасание на море.** Название этой позиции в ОНС конкретизировано как имеющее отношение к экипажам аварийных подводных лодок. Это направление имело для России особое значение после гибели подлодки «Курск» в августе 2000 г. В этой сфере, которая была включена в перечень не для отчетности, а исходя из реальных интересов сторон (прежде всего России) можно констатировать реальный прогресс. В феврале 2003 г. было подписано рамочное соглашение о сотрудничестве.

Первым реальным тестом для такого сотрудничества стал 2005 г., когда российский подводный аппарат АС-28 потерпел аварию у берегов Камчатского полуострова. Несколько моряков удалось спасти именно благодаря совместным усилиям с использованием технических средств, оперативно доставленных странами СРН по воздуху. В высокой степени готовности находится перечень судов всех стран мира, годных к принятию на борт различных спасательных средств, приняты меры к отслеживанию их местонахождения. Благодаря этой системе значительно сокращается время, необходимое для принятия мер реагирования и спасания подводников в случае необходимости.

¹⁹ Отношения НАТО с Россией. Основные направления...

²⁰ Там же.

Российские корабли и подводные лодки принимали участие в учениях «*Sorbet Royal*» и «*Bold Monarch*» по поиску и спасанию в 2005, 2008 и 2011 гг.²¹

Хорошим потенциалом для развития сотрудничества обладает также имеющая к НАТО достаточно косвенное отношение такая сфера взаимодействия, как **гражданские чрезвычайные ситуации**. На этом направлении взят курс на создание потенциала для «совместных действий в ответ на гражданские чрезвычайные ситуации, такие как землетрясения и наводнения», а также на совершенствование методики прогнозов в этой области. На основе российского предложения был создан Евро-атлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы, который согласует действия всех стран Совета евро-атлантического партнерства (страны НАТО и страны-партнера) в ответ на стихийные бедствия и катастрофы.

Важное направление сотрудничества под эгидой СРН в данной сфере – создание потенциалов для ликвидации последствий терактов. В России состоялось два учения по реагированию на стихийные бедствия и катастрофы (в Богородске в 2002 г. и в Калининграде в 2004 г.). В 2006 г. прошли совместные учения в Италии, и командно-штабные учения по ликвидации последствий терактов были проведены в Норвегии в 2010 г.

Последним по значимости (кроме «информирования общественности») вектором сотрудничества названы **новые угрозы и вызовы**, заявленные еще в 2002 г. Речь здесь идет в основном о расширении взаимодействия в сфере науки и экологии, имея в виду перспективную работу по противодействию новым вызовам и угрозам.

По свидетельству начальника Генерального штаба Вооруженных сил РФ генерал-полковника В. Герасимов в соответствии с принятым Советом Россия–НАТО планом военного сотрудничества на 2013 г. будет продолжено сотрудничество «по таким направлениям как борьба с терроризмом, пиратство, а также поиск и спасание на море, тыловое обеспечение, военно-академический обмен»²².

Несомненно, что **главным новым направлением взаимодействия является сотрудничество по Афганистану**, названное как **поддержка ИСАФ (МССБ)²³ и Афганских вооруженных сил**. Появление этого направления явилось следствием не только потребности Запада, но и дальновидной политики России, которая в 2008 г. предложила оказать помощь в сухопутном транзите по российской территории невоенных грузов, предназначенных для стран – участниц МССБ, действующих в Афганистане.

Впоследствии были отработаны многие важные организационные детали – достигнуты договоренности о транзите по российской территории техники из Афганистана железнодорожным и воздушным транспортом, был учрежден так называемый трастовый фонд СРН по техническому обслуживанию вертолетов, участником которого является и Россия. В частности, беспрецедентным стало принятие Россией непростого, в связи с антинатовскими настроениями внутри страны, решения об использовании аэродрома в Ульяновске для транзита грузов из Афганистана. Такой по-

²¹ См.: там же; Рамочный документ между Российской Федерацией и НАТО по спасанию экипажей аварийных подводных лодок (http://nvo.ng.ru/concepts/2003-02-14/4_rus-nato.html, <http://www.nato-russia-council.info/ru/articles/20121025-nrc-10-years-sar/>).

²² Россия и НАТО в этом году проведут ряд совместных учений. 17 января 2013 г. (<http://topwar.ru/23125-rossiya-i-nato-v-etom-godu-provedut-ryad-sovmestnyh-ucheny.html>).

²³ Международные силы содействия безопасности (ИСАФ/МССБ), действующие в Афганистане по мандату ООН.

литический выбор Москвы был глубоко оправдан, исходя из долгосрочных российских интересов²⁴.

Хочется, однако, надеяться, что если после вывода «международных сил» ситуация на северной афганской границе ухудшится, НАТО также найдет возможность оказать действенную помощь России.

В контексте этого направления осуществляется **обучение сотрудников правоохранительных органов из Афганистана и Центральной Азии методам борьбы с незаконным оборотом наркотиков**. Это направление крайне важно, поскольку военная операция в Афганистане, как свидетельствует статистика, не только не уменьшила, а увеличила и активизировала поток наркотиков из этой страны. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков включилась в проведение активных антинаркотических операций с США и НАТО на этом направлении.

Однако необходимо констатировать, что даже достаточно неожиданные для многих решения Москвы по активной поддержке НАТО в афганской кампании не способствовали изменению отношения к Североатлантическому альянсу в России. Со всем наоборот – они стимулировали заметный всплеск антинаатовских настроений в политико-экспертном сообществе и среди широкой общественности.

По большому счету, необходимо отметить, что выстраивавшаяся и модернизирувавшаяся на протяжении многих лет система сотрудничества Россия–НАТО оказалась не в состоянии сыграть сколь-нибудь заметную роль в деле решительного изменения двусторонних отношений в позитивную сторону.

Чтобы ни говорили натовские чиновники, в каком бы радужном свете ни пытались представить заинтересованные официальные представители альянса динамику развития сотрудничества и партнерства с Россией, показательным итогом (а после стольких лет существования программ сотрудничества итоги подводить можно и нужно) является отношение к НАТО в России. Этот итог в любом случае будет неутешительным.

Следует вернуться к упомянутым выше положениям официальных документов в области российской национальной безопасности, обратить внимание на практически постоянный «антинаатовский разворот» во внешнеполитических оценках видных экспертов и общественных деятелей. Уже упоминавшийся генерал армии Ю. Балугевский в очередной раз выступил выразителем подобных настроений, заявив, что «в обозримом будущем внешние и, особенно подчеркиваю, военные угрозы будут определяться политикой наших партнеров (здесь мне больше подходит слово "противников") – США и НАТО, цель которых, по моему мнению, никогда не менялась. А эта цель – не допустить возрождения России как экономической и военной державы, способной самостоятельно отстаивать свои интересы»²⁵.

Имевшее место в последнее время и еще продолжающееся обострение отношений России и Запада, застой и даже откат назад в сфере контроля над вооружениями, во многом носят «рукотворный» субъективный характер. Стороны уже давно согласились с тем, что не представляют друг для друга прямой военной угрозы, что и отражается регулярно в соответствующих официальных документах. Поэтому и разрешение противоречий зависит от готовности лидеров пойти на разумные компромиссы на пути снятия возникших друг у друга озабоченностей.

²⁴ *Ознобищев С.К.* «Ульяновский подскок» сквозь призму ленинского подхода (Как России наладить отношения с организацией Североатлантического договора). Военно-промышленный курьер. 9.05.2012. № 18, (435).

²⁵ *Балуевский Ю.* От кого должна защищаться Россия в XXI веке. 23 апреля 2013 г. (http://www.ng.ru/stsenarii/2013-04-23/9_defend.html).

Однако анализ всего опыта двустороннего взаимодействия показывает, что вывести российско-натовские отношения на уровень стабильно хороших можно будет лишь при наличии расширяющегося позитивного взаимодействия России и Запада на протяжении долгого времени, что создаст реальные возможности для изменения в лучшую сторону восприятия НАТО в российском обществе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В насыщенном конфликтами мире XXI века следует ожидать дальнейшей актуализации вопросов применения силы по линии Совета Безопасности ООН, прежде всего в международных миротворческих операциях. Для реализации в полном объеме имеющегося потенциала принуждения по линии СБ ООН от его постоянных членов потребуется внести существенные коррективы в шкалу приоритетов политики национальной безопасности, а также четко заявить о своей заинтересованности в более тесном взаимодействии в формате Совета Безопасности, твердо условиться воздерживаться от односторонних силовых методов в обход Совета, кроме как в целях необходимой самообороны (ст. 51 Устава ООН).

Это направление мировой политики особенно актуализировалось под влиянием новых вызовов общей безопасности. К ним относятся обострение опасности распространения ОМУ, в первую очередь ЯО и ракетных технологий, угроза ОМУ-терроризма, региональные вооруженные конфликты с эскалацией военных действий за пределы регионов и др. Упомянутые процессы обуславливают необходимость объединения усилий постоянных членов Совета и наращивания взаимодействия в формате СБ ООН.

России (особенно при необходимости жесткой экономии бюджетных средств) в условиях растущей полицентричности мира, скорее всего, придется обеспечивать свою безопасность с большим упором на углубление взаимодействия с другими ответственными членами мирового сообщества, в том числе в рамках институтов ООН и созданных при их участии международно-правовых режимов по ограничению вооружений. Следует подчеркнуть, что «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» исходит из целесообразности обеспечения безопасности страны на понижающихся уровнях ядерных вооружений и ориентирует государственную политику в этом направлении.

Важно всесторонне оценить набирающую силу негативную тенденцию к формированию вне рамок ООН неформальных структур, различного рода «коалиций желающих», претендующих на управление международными военно-политическими процессами. Особую опасность для России представляли бы попытки создания таких структур на базе либо доминирования двух держав (США и КНР), либо атлантизма – более тесного объединения США и стран Евросоюза (по модели «Лиги содействия демократии»). России следует всемерно противиться попыткам передачи прерогатив Совета Безопасности структурам вне системы ООН.

Однако главное – сосредоточить внимание Совета на разработке заблаговременных договоренностей, направленных на усиление его механизмов реагирования на угрозы общей безопасности. Вести дело к тому, чтобы СБ ООН, в котором Россия имеет право вето, превратился в мощный орган глобального управления, обеспечения безопасности мирового сообщества. Это отвечало бы интересам как России, так и всего мирового сообщества.

Отношения держав в сфере ядерного оружия, включая соглашения о его сокращении, решающим образом определяются состоянием стратегической стабильности. В самом общем виде понимание стратегической стабильности появилось в Совместном заявлении СССР и США в июне 1990 г., где оно определено как такое соотношение стратегических ядерных сил сторон, при котором отсутствуют стимулы для нанесения первого удара. Такое равновесие обеспечивалось примерным равенством ядерных вооружений сторон и их военных возможностей. В настоящее время в понимании стратегической стабильности по существу ничего не изменилось, кроме появления новых дестабилизирующих факторов.

В этой связи вполне оправданным было бы в новых условиях в качестве факторов, влияющих на глобальную стабильность, рассматривать ядерный терроризм, распространение ядерного оружия и ядерных технологий военного назначения, распространение ракет и ракетных технологий, милитаризацию космоса, кибертерроризм, этнические и религиозные войны с весьма вероятной эскалацией.

Детальный анализ влияния ЕвроПРО и глобальной ПРО США на российский потенциал ядерного сдерживания показывает невозможность отражения массивной ракетной атаки. В то же время, несмотря на неудачный опыт 2010–2013 гг., сотрудничество великих держав в развитии систем ПРО возможно и необходимо в свете новых угроз международной безопасности. Оно помогло бы трансформировать обременительную модель взаимного ядерного сдерживания между Россией и США в более конструктивный формат военных отношений всех ведущих стран мира.

Практически все государства признают, что распространение ядерного оружия, критических материалов и технологий среди проблемных режимов и потенциально террористических организаций превратились в серьезнейшие новые угрозы международной безопасности XXI в. Обострение проблем климата и прогнозируемый дефицит углеводородного сырья определяют интенсивный рост мировой ядерной энергетики в ближайшие десятилетия, включая распространение критических технологий ядерного топливного цикла (ЯТЦ) и ядерных материалов. Приобщение к мирной атомной энергетике становится каналом или предлогом для стран, стремящихся обрести ядерное оружие или технический потенциал его быстрого создания. Пример подала КНДР, ему следует Иран, а после него, возможно, на этот путь встанут другие страны Азии, Африки и Латинской Америки, многие из которых отличаются внутренней нестабильностью и вовлечены в региональные конфликты.

Прекращение холодной войны в принципе устранило главное препятствие для взаимодействия двух стран. Однако политическое и военное неравенство между ними, растущее взаимное недоверие как по центральным стратегическим вопросам, так и по региональным проблемам, выход на передний план новых мировых центров силы и негосударственных игроков, появление «черного ядерного рынка» – все это влечет принципиально новые опасности распространения.

Из всех крупнейших держав Россия, в свете ее геополитического положения, новых границ и внутренней ситуации, подвергается наибольшей угрозе ядерного удара в случае распространения ЯО в странах Евразии, как и наибольшей опасности атомного терроризма. Поэтому она, по идее, должна была бы стать лидером в ужесточении режимов ядерного и ракетного нераспространения, поставить эти задачи на самое приоритетное место в своей стратегии безопасности.

Важнейшим условием дальнейшего ядерного разоружения является расширение круга государств – участников процесса, которое не может бесконечно оставаться двусторонним предприятием. Но при всей желательности ограничения и сокращения ядерных вооружений третьих стран как такового, в плане военного баланса по сопоставимым категориям – даже после выполнения нового Договора СНВ – Россия и США сохраняют огромное превосходство над ядерными силами остальных государств.

Тем не менее при наличии политической воли и совмещении усилий двух ведущих ядерных держав, а также, безусловно, параллельно с продолжением их переговоров и соглашений в этой области – переформатирование процесса с двустороннего на многосторонний, в принципе, возможно. Однако оно едва ли будет иметь модель прямого подключения к российско-американским переговорам «двойки» (Британия и Франция), «тройки» (те же и КНР) и «четверки» (Израиль, Индия, Пакистан, КНДР) ядерных государств. Более вероятный в обозримом будущем вариант – несколько форумов двустороннего формата: Великобритания/Франция–Россия;

США–КНР; КНР–Индия; Индия–Пакистан. Очевидно, что эти форматы и форумы по необходимости будут разнесены по времени и пространственному охвату. Однако координация таких переговоров была бы высшим достижением российской и американской дипломатии.

Международная политика в области контроля за торговлей оружием имеет длительную историю и неразрывно связана с историей урегулирования военных конфликтов. Система международного права в этих областях постоянно пополняется международными документами и режимами. Крупным, но весьма противоречивым событием в этом плане стало принятие на Генеральной Ассамблее ООН Международного договора по торговле оружием (МДТО) и его открытие для подписания с 3 июня 2013 г. В значительной мере принятый Договор представляется лишенным эффективных способов контроля за международным оборотом оружия и рычагов влияния на уменьшение поставок оружия по «серым» и «черным» схемам, способствующим разжиганию внутренних и международных конфликтов.

Тем не менее позиция России в поиске новых договоренностей о контроле за оборотом оружия носила недостаточно убедительный характер, что привело к крупным системным пробелам МДТО и отсутствию в тексте принятого Договора ряда принципиальных положений, запрещающих поставки вооружений неуполномоченным негосударственным субъектам и незаконный реэкспорт. России следует присоединиться к МДТО, чтобы вносить в Договор поправки, соответствующие национальным интересам и укреплению внешнеполитических позиций России в данной сфере международной безопасности.

Период середины 2000-х годов характеризовался явными признаками серьезной дестабилизации обстановки в ряде стран – бывших республик Советского Союза, влиянием в них разрушительных тенденций. Усилилась опасность использования давления военной силы и других видов деструктивного воздействия на страны СНГ в интересах контроля над их ресурсами и моделями развития.

В последние годы начали осуществляться более решительные меры по обеспечению национальной безопасности России и связанной с ней системой коллективных обязательств. Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – ключевой элемент формирования системы коллективной безопасности стран Содружества, задачей которой является защита территориально-экономического пространства стран-участниц совместными усилиями их армий и вспомогательных подразделений от любых внешних агрессоров, международных террористов, а также экономическая и военно-политическая интеграция. За годы своего существования ОДКБ удалось добиться существенных практических успехов. Однако считать ОДКБ полноценным военным или военно-политическим союзом все еще было бы преждевременно. Состоящая из резко различающихся по целому ряду параметров, конкурирующих, а иногда и враждующих между собой государств, по разному понимающих уровень внешних и внутренних угроз, организация постоянно сталкивается с целым рядом сложных проблем.

России удастся сохранить свое влияние на постсоветском пространстве и, прежде всего, в военно-политической сфере. Однако в связи с изменениями в геостратегической ситуации и положения внутри стран-партнеров, ей необходимо продолжать совершенствовать как традиционные формы сотрудничества, так и искать более оптимальные формы военно-политического партнерства. В частности, Россия, являясь ведущей в военном плане державой, должна более активно выступать с новыми инициативами в области военно-политического сотрудничества: она должна отказаться от невмешательства в конфликты как внутри стран-партнеров, так и в конфликты между этими странами; укреплять военно-политическое сотрудничество на основе реальных взаимных интересов и потребностей, а не путем предоставле-

ния односторонней финансовой помощи партнерам в обмен на демонстрацию политической лояльности. Россия должна строить свои военно-политические отношения с отдельными странами так, чтобы за свою помощь получать возможности реального воздействия на соседей. Наконец члены ОДКБ должны не только декларативно одобрять принятые решения, но и вносить свой материальный вклад и нести свою долю ответственности.

После распада СССР Россия добровольно взяла на себя миссию гаранта региональной безопасности на постсоветском пространстве и, опираясь на возможности вновь созданных региональных организаций (СНГ, ОДКБ) и в тесном взаимодействии с другими авторитетными международными организациями (ООН, ЕС, ОБСЕ), смогла не только остановить кровопролитие и вооруженные фазы региональных конфликтов, но и создать предпосылки к началу мирных переговоров в этих «горячих точках». Безусловно, пока позиции конфликтующих сторон по будущему статусу Абхазии, Южной Осетии, Нагорного Карабаха и Приднестровья зачастую диаметрально противоположны и потребуются, может быть, не один десяток лет, чтобы преодолеть непримиримую вражду и недоверие участников конфликтов друг к другу. Особое значение это приобретает в условиях глобализации всех мировых процессов и появления новых вызовов и угроз международной безопасности в виде различных видов экстремизма, международного терроризма, трансграничной организованной преступности и наркотрафика.

Окончание холодной войны дало новый импульс регионализму, в рамках которого образовались такие организации, как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Главной целью деятельности ШОС в области безопасности изначально заявлена борьба против сепаратизма, экстремизма и терроризма. Хотя влияние ШОС на укрепление региональной безопасности заметно, оно явно не имеет определяющего значения. Один из путей решения данной проблемы может быть связан с использованием принципа необязательности полного консенсуса, заложенной в Хартии 2002 г. Иными словами, если внутривосточный кризис в одном из государств – членов ШОС сделает невозможным достижение полного консенсуса по принципиальным вопросам, другим государствам-членам придется принимать решения без его участия ради обеспечения региональной стабильности.

В итоге коренных геополитических перемен в мире и в Европе произошла стремительная реорганизация всей конструкции европейской безопасности. Распалась Организация Варшавского договора (ОВД), а ее бывшие члены присоединились к Североатлантическому альянсу. Осуществляемая с начала 90-х годов политика расширения НАТО на восток служила постоянным раздражителем двусторонних отношений, серьезно подрывая любые возможности содержательного сотрудничества. Имевшее место в последнее время обострение отношений России и Запада, застой и даже откат назад в сфере контроля над вооружениями, во многом носят «руководный» субъективный характер. Стороны уже давно согласились с тем, что не представляют друг для друга прямой военной угрозы, что и отражается регулярно в соответствующих официальных документах.

Однако анализ всего опыта двустороннего взаимодействия показывает, что вывести российско-натовские отношения на уровень стабильного сотрудничества можно лишь при расширяющемся позитивном взаимодействии России и Запада по конкретным важным проблемам на протяжении длительного времени. Несомненно, что главным новым направлением такого взаимодействия является сотрудничество по Афганистану. Появление этого направления явилось следствием дальновидной политики России, которая в 2008 г. предложила оказать помощь в сухопутном транзите по российской территории невоенных грузов, предназначенных для стран – участниц Международных сил содействия безопасности. В контексте сотрудничества

осуществляется обучение правоохранительных органов из Афганистана и Центральной Азии методам борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Это направление крайне важно, поскольку военная операция в Афганистане, как свидетельствует статистика, не только не уменьшила, а увеличила и активизировала поток наркотиков из этой страны. Необходимо продолжать и расширять это сотрудничество и после вывода международных сил и контингентов НАТО из Афганистана.

Самое главное, России пора в принципиальном плане определиться со своим положением в окружающем мире. Настало время прекратить галсирование между Востоком и Западом, Севером и Югом, которое объективно отдаляет ее от сообщества передовых стран, несет все меньше преимуществ и все больше издержек. Место России – в числе демократических стран, реально разделяющих гуманистические ценности европейской цивилизации и отвергающих любого рода экстремизм, тоталитаризм, империализм, одиозные режимы, опасные для их граждан и всего мира. Такая политика не отрицает, а наоборот – предполагает эффективное развитие взаимовыгодных отношений с соседями на постсоветском пространстве, а также КНР, Индией и другими странами Азиатско-Тихоокеанского региона, куда перемещается центр мировой экономики и политики.

Политика Москвы не должна строиться ни на следовании в фарватере США и их союзников, ни на огульном противостоянии Западу. Четко обозначив долгосрочную ориентацию своего социально-экономического развития и внешней политики, российский курс предполагает твердую и последовательную линию на отстаивание национальных интересов России по каждому конкретному вопросу международных отношений и на продвижение российского видения путей укрепления международной безопасности и развития экономического взаимодействия в условиях глобализации.